

L'UNION BRITANNIQUE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Politiques et Economiques)

*soutenue devant la Faculté de Droit de l'Université de Dijon
le Samedi 18 novembre 1905, à 1 heure 1/2 du soir.*

PAR

Paul HOUDEAU

AVOCAT

LAURÉAT DE LA FACULTÉ DE DROIT

« Such is my idea of the Constitution
of the British Empire as distinguished
from the Constitution of Britain. »

BURKE.

Président : M. DESLANDRES, professeur.

Suffragants : { MM. MOULIN, professeur.
MARTIN, agrégé.

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT & DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

—
1905

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

L'UNION BRITANNIQUE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Politiques et Economiques)

*soutenue devant la Faculté de Droit de l'Université de Dijon
le Samedi 18 novembre 1905, à 1 heure 1/2 du soir.*

PAR

Paul HOUDEAU

AVOCAT

LAURÉAT DE LA FACULTÉ DE DROIT

« Such is my idea of the Constitution
of the British Empire as distinguished
from the Constitution of Britain. »

BURKE.

Président : M. DESLANDRES, professeur.

Suffragants : { MM. MOULIN, professeur.
MARTIN, agrégé.



PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT & DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

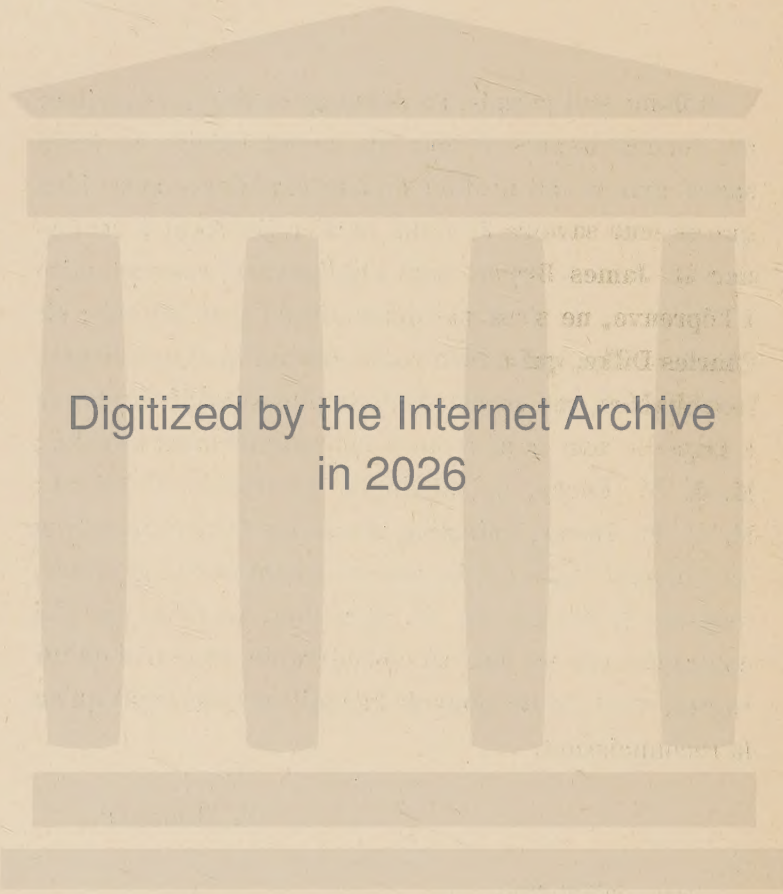
—
1905

NOTE DE L'AUTEUR

Qu'il me soit permis, au début de ce livre, d'exprimer ma reconnaissance à ceux qui m'ont éclairé de leurs sages avis et fait profiter de leur expérience aussi bien que de leur savoir. Je tiens particulièrement à remercier M. James Bryce, dont l'obligeance, souvent mise à l'épreuve, ne s'est pas démentie un seul instant ; sir Charles Dilke, qui a bien voulu, durant quelques heures inoubliables, me parler de cette plus Grande-Bretagne à laquelle son nom restera indissolublement attaché ; M. A. V. Dicey, le distingué professeur d'Oxford ; M. C. P. Lucas, l'aimable *Assistant Under-Secretary* du *Colonial Office* ; enfin mon excellent ami et confrère, toujours si dévoué, M. W. Spratling. La dette que j'ai contractée envers eux est considérable, et je n'ai qu'un regret, c'est de ne pouvoir l'acquitter autrement qu'en la reconnaissant.

P. HOUDEAU.

Paris, juillet 1905.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

TABLE DES MATIÈRES

	Pages.
INTRODUCTION.....	1
Les colonies de peuplement de l'Angleterre (p. 2). — Le <i>self-government</i> (p. 5). — L'Union britannique (p. 7). — Ce qui lui manque pour constituer une fédération vraie (p. 8). — Le système de l'Union et le système féodal (p. 12). — Disposition générale (p. 16).	
CHAPITRE PREMIER	
HISTOIRE DE LA FORMATION DE L'UNION BRITANNIQUE.....	17
Les premiers établissements des Anglais au Nouveau-Monde (p. 18). — La démocratie en Amérique (p. 21). Le pacte colonial (p. 22). — La Révolution américaine et ses effets (p. 24). — Les difficultés politiques au Canada (p. 27). — Le rapport de lord Durham et le gouvernement responsable (p. 29). — Lord Elgin (p. 36). — L'introduction du régime parlementaire au Canada (p. 39), en Australie (p. 41), en Afrique du Sud (p. 43). — Trois constatations (p. 47).	
CHAPITRE II	
PARLEMENT IMPÉRIAL ET PARLEMENTS COLONIAUX.....	52
La structure de l'Union britannique (p. 53). — La souveraineté parlementaire cause de la Révolution américaine (p. 54). — Les prétentions de la métropole fondées en droit (p. 60), excessives en fait (p. 61). — Le <i>Declaratory Act</i> (p. 63). — Le <i>Taxation of Colonies Act</i> (p. 65). — <i>Imperium et libertas</i> (p. 66). — Le départ des attributions entre le Parlement impérial et les Parlements locaux (p. 69). — La compétence du Parlement britannique limitée aux questions extérieures (p. 80). — Comment sont évités les conflits entre les deux pouvoirs (p. 93).	
CHAPITRE III	
LE GOUVERNEUR.....	98
La fonction de gouverneur sous le régime de l'autorité	

directe (p. 99), sous le régime parlementaire (p. 102). — Le gouverneur souverain constitutionnel (p. 104): son influence sur le cabinet (p. 108); son droit de dissoudre le Parlement (p. 110). — Le gouverneur fonctionnaire anglais (p. 112): son rôle de législateur (p. 115). — Le veto (p. 119).

CHAPITRE IV

LA COUR SUPRÊME 131

Les prérogatives judiciaires de la royauté en Angleterre (p. 132). — Leur disparition à l'intérieur, mais non au dehors (p. 134). — Le Comité judiciaire du Conseil privé (p. 136). — L'appel de droit (p. 137); l'appel par permission spéciale (p. 138). — Le Comité et la Cour suprême du Canada (p. 143). — La Haute-Cour d'Australie et l'article 74 de la Constitution du Commonwealth (p. 146). — Le fonctionnement du Comité (p. 157). — Sa composition (p. 158). — Le projet de réorganisation de M. Chamberlain et la conférence de 1901 (p. 162).

CHAPITRE V

L'IMPÉRIALISME..... 170

La question de la représentation coloniale (p. 170). — L'opinion de Burke (p. 172), d'Adam Smith (p. 173). Le projet de Hume (p. 176). — L'indifférence en matière coloniale (p. 177). — La réaction (p. 180). — L'impérialisme et l'Angleterre (p. 183). — Le jingoïsme (p. 192). — Le point de vue économique et utilitaire (p. 194).

CHAPITRE VI

LA CONSOLIDATION DE L'UNION BRITANNIQUE 210

Les difficultés du problème: physiques (p. 212), morales (p. 215). — Les réformes proposées: dans l'ordre constitutionnel (p. 223), militaire (p. 228), douanier (p. 233). — Le système de M. Chamberlain (p. 240). — Son échec (p. 248). — L'attitude de M. Balfour (p. 251).

CONCLUSION..... 259

INDEX BIBLIOGRAPHIQUE..... 269

L'UNION BRITANNIQUE

INTRODUCTION

« ...elle donnerait au peuple de ses colonies la forme de son gouvernement propre : et ce gouvernement portant avec lui la prospérité, on verrait se former de grands peuples dans les forêts mêmes qu'elle enverrait habiter ».

Esprit des Lois, XIX, 27.

« La Constitution de l'Empire britannique », ou plus exactement de la partie de cet Empire qui jouit des bienfaits du régime parlementaire, voilà, en quelques mots, l'objet de cet ouvrage. Cette partie est considérable. A peu de chose près, elle représente les deux tiers de la superficie du monde anglais, elle-même égale à 21 p. 100 environ de la surface terrestre. Elle comprend, outre le Royaume-Uni, douze colonies : en Amérique, le Canada et Terre-Neuve ; en Afrique, le Cap et Natal ; en Océanie, la Nouvelle-Zélande, et les six provinces australiennes au-dessus desquelles plane, depuis 1900, un *commonwealth* à forme fédérative.

Un même caractère réunit ces terres lointaines : ce sont des colonies de peuplement. Situées dans les

régions tempérées du globe, elles ont pu recueillir des émigrants de race blanche, venus de la métropole ou d'ailleurs, — et les garder. Et ces essaims envolés de la ruche européenne ne devaient pas recevoir, d'un ciel qui ne différait guère de celui de la terre natale, une empreinte fortement accusée. Ils ne devaient pas subir une déformation essentielle de leur mentalité, éprouver, pour ainsi dire, un dépaysement. Même, ils devaient maintenir dans sa pureté leur type ethnique, soit que les aborigènes aient disparu au contact de cette race anglo-saxonne que sir Charles Dilke qualifia un jour de *only extirpating*, soit qu'ils aient été tenus à l'écart par les préjugés et la superbe d'une nation très encline à se croire d'essence supérieure. En vérité, ces transplantés (1) peuvent jeter vers nous, leurs frères du vieux monde, l'appel que les animaux de Kipling échan- gent dans la jungle : « Nous sommes du même sang, toi et moi. »

Les sociétés qu'ils ont formées par delà les mers ne diffèrent donc pas sensiblement des nôtres. Elles peu-

(1) Ils sont aujourd'hui 11.000.000, se répartissant ainsi d'après les derniers recensements ou les estimations les plus récentes :

Canada	5.528.847 (1903)
Terre-Neuve	217.037 (1901)
Australie	3.767.443 (1901)
Nouvelle-Zélande..	842.222 (1904)
Le Cap	579.741 (1904)
Natal	82.542 (1903)

Il y a environ 99.000 Indiens au Canada, 7.000 aborigènes en Australie, 43.000 Maoris en Nouvelle-Zélande, et 2.800.000 Cafres ou Asiatiques en Afrique du Sud.

vent être, en tant que telles, plus jeunes; elles n'en sont pas moins, de par leurs éléments, adultes et aptes à se conduire elles-mêmes. Rien de plus naturel, par suite, qu'elles aient tendu constamment vers une organisation politique calquée sur la nôtre. Il n'y a jamais, disait l'abbé Jérôme Coignard, dans un même âge, pour un même pays, qu'un seul gouvernement possible. Et ce gouvernement quel serait-il, sinon celui qui, pour parler comme Bodin, est le mieux accommodé au naturel des citoyens? Il s'ensuit que si des peuples dissemblables veulent une organisation différente — ce qui, en matière coloniale, condamne les tendances systématiques à l'assimilation —, la structure politique ne doit pas varier beaucoup de ceux qu'un même développement ethnique, historique et cérébral met sur le même palier. C'est la raison pour quoi tant d'Etats modernes, en mal de constitution qui correspondit à leur développement, ont pu emprunter à l'Angleterre ses formules politiques. Et celles-ci n'étaient pas mauvaises, certes, puisque, essentiellement variables, elles avaient suivi dans sa croissance le corps de la nation, s'étaient constamment ajustées à lui. Mais, après avoir été l'inspiratrice, l'Egérie de nos constituants, il n'était pas possible que la Constitution anglaise ne servit pas de modèle à celles des colonies britanniques que travaillaient l'esprit de liberté et la conscience d'être sorties de l'enfance. Il n'était pas possible non plus, car noblesse oblige, que l'Angleterre ne méritât qu'à demi son titre de mère

des Parlements. Nous verrons plus loin, dans un exposé historique, comment les provinces qui nous occupent sont venues au gouvernement représentatif, et à la suite de quels événements le bénéfice du régime parlementaire leur a été concédé. Pour l'heure, nous les prenons en l'état actuel, avec leurs institutions présentes, leurs Chambres et leurs ministères et, les abstrayant de l'Empire, voulons les examiner comme formant avec la mère-patrie un groupement à part, une association d'une espèce spéciale, qu'à défaut de terme propre nous appellerons « Union ».

Le mot « empire », qui à Rome désignait originairement le pouvoir militaire, éveille naturellement l'idée d'un rapport d'inférieur à supérieur. Qui dit empire dit, d'une part, autorité et domination; subordination et sujétion de l'autre. Une terre d'empire est donc, par définition, soumise à une puissance qui lui est étrangère. Rattachée à un Etat, elle est exclue du régime commun au territoire de cet Etat, dépourvue des garanties constitutionnelles qui ont été reconnues à ce dernier. Elle est, en un mot, sous sa dépendance, ou, comme disent les Anglais, une « dépendance ». On peut ainsi ranger sous la rubrique « Empire » le reste des possessions britanniques. Mais si le mot répond bien à leur situation administrative, — qu'il s'agisse de l'Inde où l'Anglais, insoucieux des aspirations nationales, encore bien imprécises il est vrai, s'en tient soigneusement aux procédés dits de la manière forte,

ou même de ces « colonies de la couronne » (*Crown colonies*), qui, pour être dotées d'institutions représentatives, n'en sont pas moins soumises au contrôle effectif et direct des agents de la métropole — il est permis d'estimer qu'il ne cadre guère avec la condition politique de colonies que l'Angleterre elle-même qualifie de *self-governing*.

Car le *self-government* qu'est-ce pour une province, sinon la faculté de vouloir et d'agir librement, sinon cette indépendance interne que l'on appelle autonomie et qu'il eut mieux valu, puisqu'on faisait tant que d'emprunter au vocabulaire de la Grèce, nommer *autarchie*? Indépendance, qui, pour n'être pas chimérique, exclut nécessairement toute idée d'ingérence étrangère et, par conséquent, d'action impériale.

L'Angleterre en a fait l'expérience. Ayant appelé ses colonies de peuplement à se gouverner elles-mêmes, au moyen de ministres responsables devant les Chambres, elle les a vues bientôt pousser leur privilège jusqu'à ses extrêmes conséquences, proclamer leur droit exclusif à régler leurs propres affaires, prétendre agir dans toute l'étendue de leur territoire en libres communautés. Et, si elle n'a pas officiellement renoncé à la jouissance des prérogatives ainsi battues en brèche, il a bien fallu qu'à tout le moins, elle en abdiquât l'exercice.

Il s'est ainsi produit au sein de l'Empire un mouvement de désintégration très important et dont on ne

saurait se dispenser de tenir compte. M. Boutmy, dans ses *Etudes de droit constitutionnel* (1), a cru devoir le rapprocher de la politique dont la formation du Royaume-Uni a été l'aboutissement, « précisément parce qu'il en est le contrepied ». Les traités de 1707 et de 1800 ont fait disparaître les Etats d'Ecosse et d'Irlande. Ils ont supprimé deux assemblées souveraines et les ont fondues dans le Parlement britannique. D'une union personnelle et par conséquent précaire, ils ont fait une union incorporée et solide. L'Angleterre pouvait agir de même à l'égard de ses provinces d'*ultra mare*. Elle pouvait, à l'exemple de Rome, leur étendre ses franchises, son droit de cité, leur ouvrir les portes de son Parlement, absorber leur personnalité. Le procédé est resté cher aux nations de race latine encore qu'il ne leur ait pas précisément réussi. Mais il ne semble pas avoir été jamais considéré outre-Manche comme une solution heureuse du problème colonial. Dès lors, l'Angleterre devait s'attendre à ce que, devenues adultes, ses colonies prissent la seule voie qui leur restait ouverte, celle de l'affranchissement. Cette voie, elles l'ont constamment suivie, d'abord contre le gré, puis avec l'assentiment de la mère-patrie, enfin résignée. Et, s'élevant peu à peu vers le niveau des libres sociétés, elles ont tendu à se rapprocher de ces colonies d'Athènes que rien ne rattachait à la mère-

(1) Page 19.

patrie, hormis la communauté d'origine, de langue, de religion, de souvenirs.

Pourtant la dernière étape n'a pas été franchie. Des liens ont résisté qui font que le Canada, l'Australie, l'Afrique du Sud sont toujours partie intégrante de l'Etat anglais et ne peuvent être envisagés en dehors de lui. Mais il y aurait une évidente exagération à les considérer plus longtemps comme des dépendances, alors que leur connexion ne repose en somme que sur leur bon vouloir, alors que l'action de la métropole, de jour en jour plus atténuée, ne se manifeste guère que lorsque les intérêts généraux sont en jeu. Et c'est pourquoi, voulant donner une désignation spéciale à ce groupement singulier, nous avons fait choix du terme d'*union* qui nous a paru le plus propre à caractériser une jonction d'individualités distinctes, basée surtout sur des rapports d'association, de *partnership*.

A vrai dire, nous avons été très tenté d'y joindre l'épithète « fédérative » et n'y avons renoncé qu'en raison du sens précis que lui assigne aujourd'hui la langue du droit public. Nous aurions voulu indiquer par là tout ce qu'il y a de quasi-contractuel dans les relations de ces colonies avec la métropole, relations qui, de l'aveu même d'un ministre anglais (1), reposent entièrement sur

(1) M. Chamberlain, dans son discours d'introduction du bill relatif à la Constitution du Commonwealth : « We have got to a point in the relations between ourselves and our self-governing colonies at which, I think, we recognize once for all that our relations with them depend entirely on their free will and consent. »

leur volonté libre. Etymologiquement, le mot fédératif éveille en effet l'idée de pacte, de traité. Mais nous avons craint de paraître considérer l'Union britannique comme un Etat fédéral et cela d'autant plus que le mot a déjà été prononcé. Voici dans quelles circonstances. Un historien anglais des plus distingués, le professeur Freeman, avait écrit que la fédération, dans sa forme parfaite, était l'Etat, qui, composé de plusieurs Etats quant à son gouvernement intérieur, n'en formait qu'un seul dans ses rapports avec les nations étrangères. On lui fit remarquer (1) qu'à prendre sa définition à la lettre, la partie de l'Empire qui comprend le Royaume-Uni, le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Cap ne constituait ni plus ni moins qu'une fédération, déduction qu'il combattit du reste avec énergie, quoique avec des arguments de force très inégale (2).

Les Colonies à *self-government*, disait-il, ne sont pas des Etats dans le sens de la définition. Ce ne sont pas des communautés souveraines et indépendantes qui ont abandonné certaines de leurs attributions à une autorité centrale. N'ayant que les pouvoirs qui leur ont été concédés, elles sont de simples municipalités à grande envergure. Sans doute, mais est-ce que dans la fédé-

(1) Non sans malice, car Freeman était un adversaire convaincu de la fédération de l'Empire, ou, comme on disait, un *little Englander*.

(2) *Greater Greece and Greater Britain*. Appendice : *Imperial Federation*.

Il eut été plus simple d'avouer que la définition était mauvaise ; elle n'envisage, en effet, qu'un des caractères de l'Etat fédéral.

ration, les unités fédérées, encore que le plus souvent on ait jugé de bonne politique de leur laisser le nom d'Etats, constituent jamais des États? On l'a prétendu, il est vrai. Ce fut la théorie émise par le Fédéraliste en 1788 et adoptée par Tocqueville en 1835. Mais cette thèse qui n'est défendable qu'autant qu'on considère la souveraineté comme divisible, a cessé d'être en faveur depuis qu'on a rejeté cette divisibilité même. En fait, il n'y a dans le système fédératif qu'une puissance souveraine et partant qu'un Etat : l'Etat fédéral.

Le professeur Freeman s'abuse également lorsqu'il semble croire que les fédérations se forment nécessairement par contrat, à la suite d'une entente intervenue entre des collectivités souveraines, lesquelles délèguent à un organisme central une partie de leurs prérogatives. Le procédé, pour général qu'il soit, n'est pas unique. L'opération peut se faire en sens inverse, du dedans au dehors et la fédération provenir du morcellement d'un Etat jusqu'alors unitaire (1). Le résultat est identique, à cela près que les pouvoirs de l'organe central ne sont pas délégués, mais retenus.

Enfin, dit Freeman, les citoyens des colonies ne participent ni directement ni indirectement au choix de ceux qui sont chargés de s'occuper de leurs affaires

(1) Ainsi, le Mexique qui, après avoir, à plusieurs reprises, passé de la forme simple à la forme composée, et réciproquement, a fini par s'en tenir à cette dernière : Constitution du 12 février 1857. Ainsi, encore, le Brésil : Constitution du 24 février 1891.

extérieures. Et voilà bien le bon, le décisif argument. Pour qu'il y ait Etat fédéral, il faut, en effet, qu'à l'autonomie des composants s'ajoute leur participation à l'élaboration de la volonté fédérale. Du moins, est-ce à ce criterium que les auteurs du droit public semblent s'être arrêtés pour distinguer entre les Etats unitaires fortement décentralisés et les Etats fédéraux proprement dits (1). Non plus que les provinces autonomes, les membres de ces derniers ne sont souverains; mais ils prennent part à l'exercice de la souveraineté comme font les citoyens dans la démocratie. L'Etat fédéral apparaît ainsi comme une sorte de république d'Etats. Ceux-ci ont bien un maître, un souverain, mais c'est d'eux qu'il émane. Ce sont eux qui lui fournissent les éléments de sa volonté. Il en reçoit les impulsions diverses dont la somme ou la résultante le détermine à agir dans tel ou tel sens.

C'est précisément ce qui manque à l'Union britannique pour constituer une fédération vraie (2). Ni le Canada, ni l'Australie, ni le Cap n'ont voix délibérative dans les conseils de l'Empire. Maîtres chez eux, ils ne le sont

(1) Car il ne saurait être question de mesure. Les pouvoirs des Etats fédéraux et de leurs membres sont, d'une part, très variables et, d'autre part, on est d'accord pour admettre que, même poussée aux extrêmes limites, la décentralisation est insuffisante pour faire perdre à un Etat donné son « unitarité ». En fait, nos provinces ont une compétence générale plus étendue que celle des membres des Etats fédéraux actuels.

(2) De même, les territoires américains ne deviennent membres de la fédération des Etats-Unis, que lorsqu'un vote du Congrès leur a donné le droit de s'y faire représenter. Jusque-là, ils sont, en quelque sorte, stagiaires.

plus passé le seuil. Dès qu'un intérêt enjambe leurs frontières, il leur échappe et rentre dans la compétence du Parlement britannique, ou, comme on dit, du Parlement impérial. Il est possible que celui-ci s'inspire de leurs desiderata, qu'il veille à ne pas contrarier leurs aspirations, qu'il soit en un mot un bon tyran. Il n'en est pas moins un tyran et rien ne l'oblige que son propre vouloir. L'Union est, en somme, une association de provinces à forme étatique, dont les pouvoirs d'ensemble appartiennent à l'un de ses membres. On peut, à la rigueur, la considérer comme un Etat composé à forme monarchique. On ne peut dire qu'elle soit un Etat fédéral.

Théoriquement la cause est donc entendue. Il n'en reste pas moins que pratiquement l'Union constitue un assemblage fort curieux, remarquable en ceci surtout qu'il est naturel. Ici, comme dans la Constitution même de l'Angleterre, le temps a été l'artisan principal et la chose est assez rare pour qu'il ne soit pas inutile d'examiner ses œuvres lorsque, par hasard, il s'en rencontre. Les théoriciens ont beau jeu à raisonner sur des données qui, provenant du fait de l'homme, suent par tous leurs pores l'artificialisme. C'est justement parce qu'une même touche se retrouve en toutes les productions humaines de même ordre qu'ils arrivent infailliblement à extraire les caractères généraux nécessaires à fournir les éléments d'une définition. Les ébauches du temps sont plus originales, surtout lorsque leur ap-

parition s'est faite à des époques que séparait un laps suffisant. Rien n'y reste plus de ce qui devait être changé. Tout ce qui a cessé de cadrer avec les idées du moment a été éliminé. On peut faire des comparaisons, on trouvera difficilement des caractères permettant de réunir sous une même définition des œuvres qui sont le produit de périodes distinctes.

Rapprochons, par exemple, l'Union britannique d'une organisation bien particulière elle aussi et qui ne fut pas davantage œuvre humaine : la féodalité. Instantanément leurs rapports se révèlent. Il y a de part et d'autre décentralisation extrême, émiettement d'autorité. Il y a, dans le système féodal, des feudataires dont les pouvoirs reposent sur la concession, comme, dans l'Union, des provinces à qui l'autonomie a été octroyée, et chaque groupe féodal ou colonial forme comme un petit Etat muni d'un gouvernement propre et capable d'accomplir toutes les fonctions essentielles d'un grand Etat. Il y a enfin un chef commun et suprême en qui les parties se joignent et s'agrègent, clef de voûte

D'une foule d'Etats l'un sur l'autre étagés (1).

Quant à chaque catégorie de sujets, elle ne relève que de son maître immédiat : le suzerain ne peut s'adresser

(1) Car il peut y avoir plusieurs échelons dans l'organisation féodale. Mais, en passant de chaque groupe de seigneurs au groupe supérieur, on arrive toujours au seigneur suprême, à celui qui ne tient ses droits de personne, hormis Dieu et son épée, c'est-à-dire au roi. Certaines parties de l'Union sont aussi à plusieurs étages. Ainsi, le Canada n'est lui-même qu'un groupement de provinces unies par les liens de la fédération.

à l'homme de son vassal sans passer par l'intermédiaire de celui-ci ; le Parlement d'Angleterre, chef de la féodalité « britonne », n'a pas d'action directe sur les Canadiens, les Australiens ou les Sud-Africains.

Il y a toutefois entre les deux systèmes une différence capitale. L'un est basé sur des liens d'homme à homme. Il ne connaît que le pouvoir personnel et les droits d'hommage qui en découlent. L'autre est constitué sur des rapports de collectivité à collectivité. Il repose sur des groupements politiquement organisés. On peut sur cette constatation mesurer le chemin parcouru. A l'époque de la féodalité, la notion d'Etat s'est obscurcie au point qu'il est permis de la considérer comme non existante. La souveraineté, émigrée de son domaine propre, s'est réfugiée dans le champ clos de la propriété privée. De là au chaos, il n'y a qu'un pas. Et c'est pourquoi l'organisation féodale ne s'est pas maintenue ou tout au moins n'a pas fait place à l'Etat composé dont elle était l'embryon. Il fallait auparavant rendre à la souveraineté son trône et reconstituer l'Etat. On y arriva par la forme simple. On ramena le pouvoir à l'unité. Ce n'est que plus tard qu'on s'apercevra qu'une telle concentration d'autorité n'est pas indispensable, surtout dans une société assise et policée, et que, tout en affirmant la souveraineté comme indivisible, on considérera le fractionnement de son exercice comme possible, comme désirable même ; alors seulement l'heure du gouvernement fédéral aura sonné.

Car, comme dit Guizot (1), « pour concilier le degré d'indépendance, de liberté locale qu'il laisse subsister avec le degré d'ordre général, de soumission générale qu'il exige, il faut évidemment une civilisation très avancée ; il faut que la volonté de l'homme, la liberté individuelle concourent à l'établissement et au maintien du système, beaucoup plus que dans aucun autre, car les moyens coercitifs y sont moindres que partout ailleurs. »

L'auteur de l'*Histoire de la Civilisation* voyait néanmoins dans la féodalité un prototype de l'Etat fédéral et concluait en ces termes : « C'était cependant ce système que le système féodal essayait d'établir. La féodalité générale était une véritable fédération. Elle reposait sur les mêmes principes qui fondent aujourd'hui, par exemple, la fédération des Etats-Unis d'Amérique. Elle prétendait laisser entre les mains de chaque seigneur toute la portion de gouvernement, de souveraineté qui pouvait y rester, et ne porter au suzerain ou à l'assemblée générale des barons que la moindre portion possible de pouvoir (2). » Hamilton avait écrit bien avant dans le *Fédéraliste* (3) : « Quoique l'ancien système féodal ne fût pas à proprement parler un système de confédération, il avait quelques rapports avec cette espèce d'association. »

(1) *Histoire de la Civilisation en Europe*, page 131.

(2) *Eodem loco*.

(3) XVII.

La comparaison s'imposait en effet. Mais qu'aurait dit Hamiltons'il lui avait été donné de connaître l'Union britannique, plus proche assurément de l'Etat fédératif que ne l'était la féodalité ? Supposons qu'un tel Etat soit encore à imaginer, est-ce que les auteurs n'auraient pas dans l'association qui nous occupe un modèle précieux ? Est-ce qu'ils n'y trouveraient pas la recette pour morceler la compétence de l'Etat et départir à des organismes inférieurs certaines de ses attributions ? Est-ce qu'ils ne comprendraient pas comment la souveraineté de l'ensemble peut être conciliée avec la liberté des parties ? Est-ce qu'enfin l'actuelle Constitution des Etats-Unis n'était pas déjà en germe dans la vieille Constitution de l'Empire britannique dont celle-ci n'est que le prolongement ? Et qui sait si Milton, lorsqu'il proposait à Monk de diviser l'Angleterre en plusieurs républiques ayant leur propre assemblée et unies sous une seule souveraineté (1), ne songeait pas aux communautés anglo-saxonnes, qui, tout en restant liées à la mère-patrie, avaient organisé sur le sol vierge de l'Amérique de véritables Etats ?

Rendons justice au temps pour ses productions originales et ne lui faisons pas grief de sa lenteur. Heureux, si, saisissant prématurément ses tendances, il

(1) *The ready and easy ways to establish a free commonwealth*. Voir, dans la *Revue du Droit public* de 1899 (12^e volume), la remarquable étude de M. Esmein sur les *Constitutions du Protectorat de Cromwel* (deux articles).

nous est permis d'atteindre avant l'heure le but vers lequel il marchait. Heureux encore, si, suffisamment avancée, son ébauche — l'œuvre du temps n'est jamais définitive — vient confirmer nos inductions et légitimer nos initiatives. Heureux enfin, si, montrant en quelques points plus de hardiesse que nous-mêmes, il nous encourage à pousser plus avant l'expérience, à rechercher plus de perfection.

Voilà pourquoi nous n'avons pas cru inutile d'étudier la constellation formée par l'Angleterre et ses colonies à gouvernement propre et de rechercher les lois qui la régissent. Pour cela, nous l'avons prise au jour où elle a commencé de luire, bien faiblement, à l'horizon du vieux monde. Puis, la suivant des yeux dans son ascension, nous l'avons vue se dégager des nuées qui l'environnaient, augmenter progressivement son éclat. Et alors, nous avons pu distinguer clairement et faire ressortir les rapports qui régissaient ses parties, apprécier les actions et les réactions qu'elles peuvent avoir l'une sur l'autre, saisir enfin, dans la mesure du possible, son orientation générale.

Et c'est ce que, dans les pages qui suivent, nous avons exposé.

CHAPITRE PREMIER

HISTOIRE DE LA FORMATION DE L'UNION BRITANNIQUE

« Sage et heureuse sera la nation qui, la première, saura plier sa politique aux circonstances nouvelles, qui ne consentira à voir dans ses colonies que des provinces alliées et non plus sujettes de la métropole. »

TURGOT.

Nous avons laissé entendre que l'espèce d'association que nous avons appelée l'Union britannique n'était pas, dans l'histoire constitutionnelle de l'Angleterre, une chose entièrement nouvelle, un accident. Elle présente, en effet, avec l'Empire anglais de la première heure, une curieuse similitude de constitution. C'était alors la même décentralisation qu'aujourd'hui, le même relâchement des liens de métropole à colonies, corollaire d'une même autonomie de ces dernières. Tant est assurée la fortune de l'Angleterre lorsqu'elle s'abandonne au gré des événements, qu'ayant laissé — ou peu s'en fallait — ses premières possessions en Amérique s'organiser à leur guise, elle avait vu y naître ce régime du *self-government* si conforme à son génie national

qu'il devait s'imposer à elle par la suite et devenir la base de ses procédés de colonisation.

A qui étudie les établissements des Anglais au Nouveau Monde à l'époque où se clôt la période des débuts, une constatation s'impose en effet : c'est que leur distinction d'origine en colonies de propriétaire, de la couronne et à charte recouvre en définitive un type commun d'organisation, d'ailleurs semblable à celui de la mère-patrie. Ils possèdent un gouverneur, créé à l'image du roi qu'il représente ; un conseil nommé et une assemblée élue. Or, celle-ci est investie, sous la seule condition de ne pas aller à l'encontre des statuts du royaume, du pouvoir de faire les lois et règlements utiles au bon gouvernement de la communauté. Elle a « le pouvoir de la bourse », vote l'impôt, le répartit et nomme les officiers de finances chargés de le percevoir. Et comme la colonie n'a d'autres revenus que ceux prévus au budget, elle est absolument maîtresse de la situation et ne se fait pas faute d'user du droit exclusif qu'elle a de payer les fonctionnaires pour rendre la situation du gouverneur toujours précaire, quand elle n'est pas simplement ridicule.

C'est donc bien l'autonomie dans tout ce qu'elle a de plus absolu, autonomie que les colons accentuent encore en affectant la plus grande liberté d'allures, en faisant constamment acte de souveraineté. Et les quelques sociétés puritaines de la Nouvelle-Angleterre, qui ont obtenu des Stuarts le privilège d'élire leur gouver-

neur (1), reproduisent à merveille le type ancien de la colonie grecque, de l'*ἀποικία* indépendante (2).

Les causes de cet état de choses étaient multiples. On peut les classer en deux catégories, suivant qu'elles se manifestèrent côté métropole ou côté colonies, firent que l'une n'interposa pas son autorité, alors que les autres en venaient d'emblée à la *self-administration*.

C'était, d'une part, la nouveauté du problème colonial et l'indécision qui en résultait ; — l'éloignement qu'accentuait encore l'état rudimentaire des communications et qui rendait difficile tout système d'administration directe ; — l'indifférence du gouvernement, son incapacité ou sa faiblesse. C'était, d'autre part, le tempérament propre des colons, leur éducation politique, les circonstances qui les avaient contraints de s'expatrier ; — l'instinct d'imitation qui les engageait à repro-

(1) Massachusetts, 1630. Connecticut et Rhode-Island, 1663. Le privilège disparut, pour la première de ces colonies, avec la révocation de sa charte en 1684. Il ne lui fut pas rendu par la nouvelle charte que Guillaume et Marie lui octroyèrent en 1691. Les deux autres la conservèrent jusqu'au jour où la Déclaration d'indépendance de 1776 les éleva à la dignité d'Etats. Leur charte coloniale devint alors leur constitution civile et fut maintenue sans modification, au Connecticut jusqu'en 1828, à Rhode-Island jusqu'en 1842.

(2) L'analogie est d'autant plus frappante que ces communautés ne furent, à l'origine, que des cités échelonnées sur le rivage de la mer ou sur le bord des rivières, isolées les unes des autres et soumises au gouvernement direct des *freemen*. Ce n'est que plus tard que ces cités se soudèrent et constituèrent des sociétés à territoire étendu où le gouvernement représentatif était seul possible. Mais le *town*, qui fut la cellule élémentaire de l'Etat, est resté un des organes essentiels de la vie politique en Nouvelle-Angleterre.

duire les institutions qu'ils avaient connues *at home*; surtout l'habitude du gouvernement communal; — enfin, si l'on en croit Adam Smith, cette cause générale d'ordre psychologique, qui porte les hommes à désirer une part dans le maniement des affaires publiques, principalement pour l'importance que cela leur donne.

On ne saurait non plus méconnaître l'influence d'un principe du *Common Law*, qui permettait aux émigrants, non seulement de conserver leur nationalité, mais encore d'emporter, en quelque sorte, la patrie à la semelle de leurs souliers. *Nemo potest exuere patriam*. Tout territoire occupé par un Anglais devient anglais *ipso facto* et passe sous la domination de la couronne. Mais par contre l'occupant reste sous la sauvegarde de la loi britannique; il importe, en sus de son maigre bagage, les droits, libertés et immunités que le peuple britannique a arrachés pièce à pièce à l'absolutisme royal; il conserve le bénéfice des privilèges inhérents à la personne du citoyen. De là, le droit à la liberté individuelle et la faculté de se réunir qui en dépend. De là, le droit de participer, directement ou non, à l'administration de la chose publique et de consentir l'impôt (1). « Le gouvernement représentatif, dit MÉRIVALE (2), ne fut pas concédé aux colons; il fut revendiqué par eux comme une matière de droit. » Et HUTCHINSON, l'historien

(1) Cpr la Déclaration des droits de 1774.

(2) *Lectures on colonisation and colonies*, I, p. 101.

du Massachusetts, a une expression heureuse pour rendre cette idée d'une éclosion soudaine et spontanée des institutions représentatives aux colonies : « Une chambre des bourgeois, dit-il (1), surgit (*broke out*) en Virginie en 1619. »

Il y a plus. Non seulement les constitutions coloniales reproduisaient dans ses traits généraux la Constitution mère, mais encore la copie était supérieure au modèle. Les inégalités qui, en Angleterre, étaient un produit de l'histoire, n'avaient aucune raison d'être dans la toute récente société américaine. On essaya vainement de les transplanter au-delà des mers ; le terreau de la tradition manquait : elles ne reprirent pas. Par contre, la démocratie réussit à merveille. Sur ce sol neuf, en présence des mêmes difficultés et en face des mêmes dangers, les hommes se valaient ; si bien que, les droits politiques ayant été reconnus à l'universalité des citoyens, on eut, pour parler comme Tocqueville (2), non pas la liberté aristocratique de la mère-patrie, mais cette liberté bourgeoise et démocratique dont l'histoire du monde ne présentait pas encore de complet modèle. Et peut-être faudrait-il chercher là le vrai motif pour lequel des députés coloniaux ne furent pas appelés au Parlement de Westminster. Une telle attribution de sièges eut été, semble-t-il, en même temps qu'un

(1) *History of Massachusetts*, I, p. 94.

(2) *De la démocratie en Amérique*, p. 47.

moyen efficace de faire échec au particularisme local, la conséquence logique du principe qui décidait que l'Angleterre passait les mers avec ses enfants. Mais encore eût-il fallu que la mère-patrie fût dotée d'une représentation qui fut nationale et que les colons songeassent à revendiquer ce qu'on ne pensa jamais sérieusement à leur offrir.

Quoi qu'il en soit, il n'y eut, entre les divers composants de l'Empire, aucune égalité juridique (1). Et ainsi put se faire jour, en Angleterre comme ailleurs, la conception mesquine du droit éminent de la métropole sur ses territoires d'outre-mer, la conception de la colonie « possession », de la colonie domaine, dont il importe de tirer profit. Le système mercantile était passé là. On tomba de la sorte, après avoir côtoyé de très près le régime libéral de l'assimilation, dans les excès du pacte colonial, dans les erreurs de cette politique étriquée et à courte vue qui, suivant le mot très dur d'Adam Smith, ne pouvait convenir qu'à une nation de boutiquiers. « Quand ces établissements furent fondés, écrit le père de l'économie politique, et qu'ils furent

(1) Il semble que Charles I^{er} ait eu l'intention de réaliser cette égalité. Dans la proclamation de 1625, il déclare considérer les colonies comme faisant partie de l'Empire du Roi et annonce sa résolution d'établir « *one and uniforme course of government in and through all our monarchy.* » S'il entendait par là opérer la fusion entre les divers éléments de son royaume, il est regrettable que des actes n'aient pas suivi ces paroles, car le fait de donner aux colons un intérêt dans la direction de l'ensemble eut sans doute suffi à contre-balancer les tendances centrifuges qui, dès lors, ne cessèrent plus de se faire sentir.

devenus assez considérables pour attirer l'attention de la mère-patrie, les premiers règlements qu'elle fit à leur égard eurent toujours pour objet de s'assurer le monopole de leur commerce, de resserrer leur marché, d'agrandir le sien à leurs dépens et, par conséquent, de décourager et de ralentir le cours de leur prospérité, bien loin de l'exciter et de l'accélérer (1). » Il y a sans doute progrès sur la politique épuisante des *conquistadores*, « qui coupaient l'arbre au pied pour cueillir le fruit ». On respecte la source des richesses qu'on exploite ; mais on se laisse encore hypnotiser par la notion étroite et bornée du profit immédiat. On écrase la colonie, comme parlait Burke, sous le fardeau d'un monopole illimité : on se réserve de lui vendre et de lui acheter tout exclusivement. On la relègue ainsi à une position de subordination économique permanente et on exige d'elle le sacrifice constant de ses intérêts à ceux de la mère-patrie.

Ainsi aménagée, la machine fonctionna tant bien que mal pendant plus d'un siècle. Il y avait bien des heurts, des à-coups, des frottements, mais, en somme, nulle atteinte aux organes essentiels ou moteurs. Puis, un beau jour, à la suite d'une fausse manœuvre, l'inévitable rupture se produisit. Jouissant de la liberté politique, les Américains pouvaient à la rigueur supporter la servitude commerciale. L'une était la rançon de l'autre.

(1) *Richesse des nations*, t. II, p. 210.

Le gouvernement de George III s'étant avisé de discuter cette liberté même et d'affirmer des droits de souveraineté qui, sans doute, étaient légitimes, mais n'étaient jamais sortis du domaine de la théorie, ils se révoltèrent et proclamèrent leur indépendance.

C'était une leçon. Il ne semble pas cependant qu'elle ait été d'abord comprise. Du moins, ne devait-elle porter ses fruits que beaucoup plus tard. Quelques esprits éclairés virent seuls, dans la Révolution américaine, une sommation de revenir à une politique plus libérale et moins intéressée. Dès 1774 et 1775, en deux discours admirables (1), qui sont peut-être l'expression la plus parfaite de son merveilleux talent, Burke avait réclamé le retour à la vieille Constitution impériale. Dans un mémoire au roi du 6 avril 1776 (2), Turgot faisait ressortir les avertissements contenus dans la querelle pendante entre la Grande-Bretagne et ses colonies et le profit que la France et l'Espagne devaient en retirer. Le second Pitt affirmait aux Communes, le 6 mars 1791, sa conviction que le seul moyen de conserver avantageusement les colonies éloignées est de les mettre en état de se gouverner elles-mêmes. Et comment atteindre ce but, sinon par une reconnaissance formelle de leurs droits à l'autonomie et par une renonciation

(1) *Speech on American taxation* (19 avril 1774) ; *Speech on conciliation with America* (22 mars 1775).

(2) *Œuvres économiques*, t. II, p. 559.

corrélative de la métropole à tout procédé tracassier ou autoritaire ?

Ce fut cependant un esprit opposé qui prévalut. Ni le public, ni la plupart des hommes d'Etat anglais ne virent — ou ne voulurent voir — les précieux enseignements renfermés dans la Révolution américaine, non plus que ceux fournis par la Révolution française, qui en est dans une certaine mesure le contre-coup.

De l'une, ils inférèrent simplement que l'émancipation des colonies est quelque chose de fatal. Ils allèrent colportant une formule extraite d'un discours que Turgot avait prononcé en Sorbonne en 1850. « Les colonies, avait dit le futur ministre de Louis XVI (1), alors âgé de 23 ans, sont comme les fruits qui ne tiennent à l'arbre que jusqu'à leur maturité ». Vérifiée bruyamment, à un quart de siècle de là, par la Déclaration d'indépendance des Etats-Unis, la généralisation hardie d'un écolier fut érigée en loi économique et sociale. Conclusion : il faut, dans l'intérêt de la métropole, maintenir aussi longtemps que possible une connexion qui ne laisse pas d'être avantageuse. Il faut, par conséquent, éviter de favoriser la pratique du *self-government*, qui ne peut que précipiter la séparation finale.

Quant à la Révolution française, elle avait, par les craintes exagérées qu'elle suscita en Angleterre, jeté le discrédit sur tout ce qui en avait été l'objet : « C'est un

(1) *Op. cit.*, II, p. 102.

fait curieux à observer, écrit Merivale (1), que de voir des notions qui étaient en réalité aussi vieilles que la Constitution et avaient été pratiquées pendant des âges de gouvernement colonial, redoutées et stigmatisées comme nouveautés dangereuses, lorsqu'elles furent présentées sous forme de théories par les réformateurs américains et français. »

Il n'y eût donc pas progrès, mais stagnation et même recul. L'Angleterre créa bien, en dépit du *sic vos non vobis* diagnostiqué par ses docteurs, de nouvelles colonies ; elle ne modifia pas ses procédés. D'une part, la réglementation commerciale fut maintenue. Elle subira il est vrai, en 1825, du fait d'Huskisson, quelques atténuations, mais ne disparaîtra qu'en 1849. D'autre part, on marchandait aux colonies nouvelles les libertés qui appartenaient de droit à leurs aînées. Aucune d'elles ne fut admise au bénéfice des institutions populaires (2). On cite le mot d'un secrétaire d'Etat : les accorder à l'Australie serait créer, dans la monarchie britannique, un gouvernement purement républicain. Là où, comme au Canada, il existait des assemblées élues (3), elles

(1) *Op. cit.*, I, p. 102.

(2) Mais, par contre, la métropole dut prendre à sa charge les frais d'administration.

(3) La Nouvelle-Ecosse, cédée par le traité d'Utrecht, jouissait du régime représentatif depuis 1758 ; l'île du Prince-Edouard depuis 1763. Les autres provinces ne l'avaient obtenu qu'après le traité de Versailles, et conséquemment à une immigration considérable de loyalistes américains : Nouveau-Brunswick, 1784 ; Haut et Bas-Canada, 1791 (Bill de Pitt, 31, George III, c. 31). Les pouvoirs octroyés aux Chambres étaient d'ailleurs moins considérables que ceux des assemblées des anciennes colonies américaines.

furent étouffées entre une Chambre haute nommée à vie et un gouverneur dirigé des bureaux du *Colonial Office* au moyen d'instructions détaillées ne lui laissant aucune responsabilité, ne lui permettant d'utiliser ni ses facultés personnelles, ni son expérience. C'était faire à des sociétés plus pénétrées de l'esprit de démocratie que ne l'avait jamais été l'Angleterre elle-même l'application d'un régime similaire à l'ancien gouvernement par la prérogative. Elles devaient infailliblement le trouver insupportable.

La partie de l'histoire du Canada qui couvre la première moitié du xix^e siècle est en effet caractérisée par un conflit permanent des organes législatif et exécutif, conflit que la rivalité des races rend naturellement plus aigu dans la province française du Bas-Canada. Il y a manque d'harmonie entre les rouages politiques et par suite malaise. L'assemblée populaire s'irrite de n'avoir prise ni sur le gouverneur ni sur les autres fonctionnaires et d'être mise en échec par une Chambre haute, qui ne tient pas, comme elle, ses pouvoirs de la nation, et ne compte guère que des membres d'origine anglaise. Finalement elle a recours à l'*ultima ratio* des assemblées représentatives : elle refuse de voter les subsides nécessaires au fonctionnement de la chose publique (1),

(1) L'assemblée du Bas-Canada avait su très habilement mettre à profit les embarras financiers où les guerres napoléoniennes avaient plongé la métropole pour obtenir le *power of the purse* (1818-1831).

aussi longtemps que n'aura pas été établie la responsabilité du Conseil exécutif devant l'assemblée, « conformément aux principes et à la pratique de la Constitution britannique ».

Cette demande, pour naturelle qu'elle apparaisse, eut pour effet de plonger le gouvernement dans une extraordinaire perplexité. Imbu de principes qui voulaient à tout prix assimiler les mots colonie et dépendance, il devait en effet considérer la responsabilité de l'exécutif comme contraire à la nature des choses. « Là encore, disait lord Stanley, le 8 mars 1837 (1), on méconnaît la large et manifeste distinction qui existe entre un Etat subordonné et un Etat indépendant... Le gouverneur du Canada est responsable ici même, devant la couronne, devant le ministre, et celui-ci est responsable de ses actes devant la législature. Lui imposer, par conséquent, une double responsabilité, responsabilité devant le gouvernement *at home* s'il ne tient pas compte de ses instructions, responsabilité devant l'assemblée s'il agit contrairement à ses ordres, revient à établir deux législatures indépendantes, se contrariant mutuellement, se neutralisant l'une l'autre... Il y a là une question d'empire, la question de savoir si cette colonie doit être conservée ou abandonnée. S'il s'agit de l'abandonner, que la proposition en soit faite nettement et ouvertement, sinon il ne faut pas s'arrêter,

(1) HANSARD DEBATES, série 3, t. XXXVII, p. 118.

même un seul instant, à une idée qui rendrait illusoire tout contrôle de notre part sur la province (1) »...

Ainsi fut votée, à l'énorme majorité de 269 voix contre 46, une résolution de lord John Russel, décidant que s'il est opportun d'améliorer la composition du Conseil exécutif du Bas-Canada, il serait imprudent de le soumettre à la responsabilité demandée par la Chambre basse de cette province. Seuls, quelques radicaux ou Irlandais avaient, à la suite de Hume, Roebuck et O'Connell, voté contre.

En fin de compte, la rébellion ayant éclaté dans l'un et l'autre Canada (2), le ministre suspendit la Constitution de l'ancienne province de Québec (3) et dépêcha lord Durham en qualité de « gouverneur général et haut commissaire pour le règlement de certaines questions importantes touchant le futur gouvernement des deux provinces ».

Le Report on the affairs of British North America,

(1) Cinq ans plus tard, sir G. CORNWALL LEWIS écrivait dans son *Essai sur le gouvernement des dépendances*, (p. 296) : « If the government of the dominant country substantially governs another country, the representative of the latter country does not govern. A self-governing dependency, supposing the dependency not to be virtually independent, is a contradiction in terms ».

(2) L'*Upper Canada* ne désirait pas moins que le Canada français la responsabilité de l'exécutif. A défaut de la question de race, il y avait la question de religion et la querelle soulevée entre les Ecossais presbytériens et les dissidents protestants. L'insurrection, menée par Mackenzie, et, dans la province française, par Papineau, fut d'ailleurs promptement réprimée.

(3) 16 janvier 1838, 1 et 2 Vict., c. 9.

présenté à la reine le 31 janvier 1839, fait époque dans l'histoire de la politique coloniale anglaise. Il vaut, non seulement par ses qualités intrinsèques qui sont grandes, mais surtout parce qu'il est le point de départ d'une ère nouvelle dans le gouvernement des colonies, parce que, donnant la formule qui permettra de concilier ces choses si longtemps considérées comme incompatibles, l'empire et la liberté, il prépare l'abandon des anciens errements et sert de prélude aux nouveaux.

La conclusion de lord Durham était double. D'une part, désireux d'amalgamer, dans la mesure du possible, les deux races canadiennes jusqu'alors ennemies, il recommandait l'union législative des deux provinces (1). D'autre part, il réclamait franchement et sans ambages « la responsabilité, par les moyens mis en œuvre dans la Constitution britannique, de tous les officiers de gouvernement, le gouverneur et son secrétaire exceptés, devant la législature unie ». « Le gouverneur, disait-il, devrait recevoir des instructions l'obligeant à gouverner à l'aide de ministres en qui la législature mettrait sa confiance et, dans ses difficultés avec elle, il ne devrait s'attendre à recevoir aucun appui de la

(1) Page 227. Il avait bien envisagé l'hypothèse d'une union fédérative, mais ne l'avait pas considérée comme immédiatement réalisable : « *Time and the honest cooperation of various parties would be required to aid the action of a federal constitution.* »

métropole, *sauf sur les points mettant en jeu des intérêts strictement impériaux* (1) ».

Le premier seul de ces desiderata fut tout d'abord réalisé. Sur l'avis favorable du conseil intérimaire du Bas-Canada et de la législature du Haut-Canada, lord John Russel fit voter l'Act d'union (2), qui, ayant reçu l'assentiment royal le 23 juillet 1840, entra en vigueur le 10 février de l'année suivante.

La nouvelle colonie allait avoir deux Chambres : un conseil législatif composé de 20 membres au moins, tous nommés à vie par la couronne ; une assemblée élue, comptant un nombre de représentants identique pour chaque province, soit 42. L'exécutif était confié « à un gouverneur général, assisté d'un conseil nommé par Sa Majesté pour les affaires de la province de Canada (8) ». De responsabilité, il n'était pas question. Tant était solidement ancrée chez les hommes d'Etat anglais la conviction qu'un semblable régime, appliqué à une colonie, était un non-sens. Le secrétaire d'Etat, lord John Russel, est assurément plein de bonnes intentions. Nul moins que lui — ses dépêches en font foi — ne souhaite que règne l'harmonie entre des pouvoirs qui n'ont que trop longtemps vécu en état d'hostilité. Mais il ne peut se résoudre à prendre la mesure

(1) Page 241.

(2) *Act to reunite the provinces of Upper and Lower Canada and for the government of Canada*, 3 et 4 Vict., c. 5.

(3) Art. 45.

préconisée par lord Durham. Les instructions qu'il adresse successivement au gouverneur général Poulett Thomson (depuis lord Sydenham) reflètent très nettement les incertitudes qui se partagent son esprit. Le 14 octobre 1839, il enjoint de refuser toute explication touchant le gouvernement responsable. Constitutionnellement la chose ne lui paraît pas possible. Du reste, il est des cas de gouvernement intérieur qui intéressent si sérieusement l'honneur de la couronne, la foi du Parlement ou la sécurité de l'Etat, qu'il ne serait pas possible à Sa Majesté de déléguer son autorité à un ministère dans une colonie. Le surlendemain, il se hasarde à une transaction « Vous ferez savoir, écrit-il, qu'à l'avenir, les charges coloniales dont la durée dépend du bon plaisir de Sa Majesté, ne seront pas assimilées à celles dont le titulaire reste en place tant qu'il n'a pas démérité. Les fonctionnaires qui les occupent pourront être appelés à se retirer aussi souvent que des *motifs politiques* suffisants feront ressortir l'opportunité de cette mesure (1). »

Il y a évidemment une concession. Mais c'est encore le gouverneur et, par son intermédiaire, le ministre, qui reste maître du conseil exécutif et de sa destinée. L'assemblée ne se déclare pas satisfaite et, le 3 septembre 1841, vote à l'unanimité trois résolutions où elle expose

(1) *House of Commons sessional papers*, n° 621 (1848).

les principes sur lesquels elle entend que repose le nouveau régime.

Ces résolutions, très précises, méritent d'être citées. Les voici *in extenso* (1) :

1. « Le chef du gouvernement exécutif de la province étant, dans les limites de son gouvernement, le représentant du souverain, est responsable devant l'autorité impériale seule. Néanmoins, l'administration de nos affaires locales ne peut être conduite que par lui, avec l'assistance, le conseil et l'avis des fonctionnaires subalternes de la province.

2. « Afin d'assurer entre les différentes branches du Parlement de la province cette harmonie qui est indispensable à la paix, au bien être et au bon gouvernement de celle-ci, les principaux conseillers du représentant du souverain, qui constituent sous lui l'administration provinciale, *doivent posséder la confiance des représentants du peuple* ; ainsi il y aura garantie que les désirs et les intérêts bien compris de ce dernier, qui, selon la déclaration de notre gracieuse souveraine, doivent être la règle du gouvernement provincial, seront en toute occasion fidèlement représentés et défendus.

3. « Le peuple de cette province est, de plus, en droit d'attendre de cette administration provinciale qu'elle fera tous ses efforts pour que l'autorité impériale, dans

(1) *Canada Leg. Assembly Journal*, 1841, p. 390.

ses limites constitutionnelles, soit exercée de la manière la plus conforme à ses devoirs et à ses intérêts bien compris. »

Lord Sydenham n'était pas partisan du gouvernement responsable. Il fit la sourde oreille. Il voulait bien voir dans son conseil un organe de consultation, mais rien de plus. La question se présentait à lui sous forme de dilemme. Ou bien, disait-il, le gouverneur est le souverain, ou bien il est le ministre. Dans le premier cas, il peut avoir des ministres mais ne peut être responsable *at home*. Dans le second, il ne peut être sous le contrôle d'autres ministres dans la colonie. Une chute de cheval, qui fut fatale, l'empêcha de mûrir davantage un problème aussi ardu. Son successeur, sir Charles Bagot, était désireux d'en trouver la solution, mais il mourut à son tour en 1843 et fut remplacé par lord Metcalfe que ses fonctions de proconsul dans l'Inde n'avaient guère préparé à l'administration d'une colonie de peuplement. Il échoua. Lord Cathcart, choisi en prévision de difficultés possibles avec les Etats-Unis au sujet de l'Orégon, était avant tout un soldat. Il ne fit que passer, laissant la place à lord Elgin.

Dans les provinces maritimes, même absence de progrès. Ou bien les lieutenants-gouverneurs, opposés à la réforme (1), n'ont rien fait pour la réaliser, ou bien ils se sont contentés de demi-mesures qui ont plutôt

(1) Tels sir Willam Colebrooke au Nouveau-Brunswick, et sir Colin Campbell, en Nouvelle-Ecosse.

envenimé les choses (1). En somme, la question du gouvernement responsable restait entière. « Jusqu'en juillet 1846, écrit lord Grey (2), le problème de mise en vigueur sur des bases satisfaisantes de ce système d'administration n'avait certainement pas été résolu.

Mais les temps étaient enfin venus. Pris vivement à partie par Gibbon Wakefield (3), tourné en ridicule, dans une page restée fameuse, par son disciple Charles Buller (4), le gouvernement tracassier des bureaux ne pouvait s'éterniser. Aussi bien eût-il été étrange qu'après tant de réformes accomplies depuis vingt-cinq ans, le gouvernement anglais se dérobat devant la plus simple, peut-être, de toutes, et que le parti libéral, restaurateur du régime parlementaire, se refusât à l'étendre à celles des colonies britanniques qui en étaient dignes. C'est avec le ferme propos de faire droit aux réclamations canadiennes que Lord Grey accepta, dans le ministère Russel, le portefeuille de la guerre et des colonies.

Restait à trouver l'instrument par l'intermédiaire duquel ce dessein s'accomplirait. Il le voulait possédant une connaissance approfondie des principes et de la pratique de la Constitution d'Angleterre, ayant quelque

(1) A signaler, notamment, les orages déchainés en Nova-Scotia, de 1840 à 1846, par les procédés de lord Falkland.

(2) *Colonial policy of Lord John Russel's, administration*, I, p. 203.

(3) *Views on the art of Colonisation*, p. 235.

(4) *Eod. op.*, p. 279-296.

expérience des assemblées populaires et familiarisé avec les questions politiques du jour (1). Son choix s'arrêta sur le gendre de lord Durham, le comte Elgin, alors gouverneur de la Jamaïque (2).

Le nouveau gouverneur du Canada rejoignit son poste le 29 janvier 1847. Ses instructions portaient qu'il devait, en général, agir sur l'avis du conseil exécutif et n'accepter comme membres de ce corps que ceux à qui la confiance de l'assemblée donnerait qualité pour en faire partie. Il comprit qu'il ne pourrait remplir convenablement sa tâche qu'autant qu'il identifierait son rôle avec celui du roi dans la Constitution anglaise moderne. Ne s'allier à aucun parti, mais s'interposer entre eux, à la fois comme médiateur et comme modérateur ; donner au ministère tout l'appui qu'il est en son pouvoir, tant qu'il jouit de la confiance de l'assemblée ou, en dernier ressort, de celle du peuple ; ne refuser de sanctionner aucune mesure proposée par lui, à moins qu'elle ne s'inspire à l'extrême de l'esprit de parti ou ne soit préjudiciable aux intérêts impériaux, tels furent les principes au moyen desquels lord Elgin entreprit de s'acquitter de sa charge de gouverneur constitutionnel (3).

D'abord, il conserva le ministère en fonctions lors de

(1) GREY, *op. cit.*, p. 207.

(2) Lord Elgin appartenait au parti conservateur et, par conséquent, à l'opposition.

(3) *Letters and Journal*, p. 34.

son arrivée. Mais, des élections générales ayant eu lieu en janvier 1848, l'opposition se trouva être en majorité au sein de l'assemblée. S'inspirant alors des règles consacrées en matière de gouvernement parlementaire, lord Elgin s'abstint de désigner, ainsi que l'avaient fait ses prédécesseurs, les membres du gouvernement nouveau. Il s'en remit du soin de le constituer à M. Lafontaine, *leader* du parti libéral dans la province de Québec. Peu après, l'opposition soulevée par le parti loyaliste extrême à l'égard du *Rebellion losses bill*, destiné à indemniser les personnes, autres que les rebelles, qui avaient souffert de la révolte de 1837, vint mettre ses principes à l'épreuve. Le bill ayant été voté à une forte majorité, le gouverneur le sanctionna en dépit de la pression exercée sur lui. Insulté par les mécontents, poursuivi de pierres dans les rues de Montréal alors qu'il regagnait en voiture sa résidence d'été, il demeura inébranlable et se contenta d'offrir sa démission au gouvernement impérial, qui eut le bon esprit de ne pas l'accepter. Il devait sortir de cette affaire plus considéré, plus influent et aussi plus affermi que jamais dans ses convictions : « J'ai essayé, disait-il, des deux systèmes. A la Jamaïque, il n'y avait pas de gouvernement responsable, mais je n'avais pas la moitié du pouvoir que j'avais ici avec mon cabinet constitutionnel et changeant (1). »

(1) *Op. cit.*, p. 125.

Même comme vice-roi de l'Inde, il ne devait pas retrouver l'autorité qu'il s'était acquise au Canada. « Si je vous disais, écrivait-il à sir C. Wood, le 9 décembre 1862 (1), ce que je pense du montant relatif de l'influence que j'exerçais sur la marche des affaires au Canada, lorsque je gouvernais d'après des principes strictement constitutionnels, et avec un libre parlement, comparé avec celui que le gouverneur général possède dans l'Inde en temps de paix, vous m'accuseriez de paradoxe. »

La cause du gouvernement responsable était désormais gagnée. Aussi bien les derniers vestiges des conceptions mesquines et utilitaristes du début du siècle ont-ils disparu dans la tourmente libre-échangiste. L'Angleterre a ouvert ses ports et le monde est devenu son marché, — sa colonie. Dès lors, elle va se désintéresser pour un temps des questions coloniales et n'aura plus d'objection de principe à un régime qui doit préparer ses anciennes « possessions » à leur vie future de nations indépendantes (2). Des considérations pratiques empêcheront évidemment qu'il ne soit concédé en bloc et par décision générale à l'ensemble des colonies de peuplement. Mais, du moins, chacune d'elles sera-t-elle assurée d'en bénéficier le jour même où son état

(1) *Eod loco.*

(2) Cf. lord RUSSEL: *Speech on Colonial policy*, 8 février 1850 (Hansard Debates, t. CVIII, p. 550).

d'avancement paraîtra, aux yeux du gouvernement de la mère-patrie, en justifier l'octroi.

Ainsi fut-il fait successivement des colonies nord-américaines, australasiennes et sud-africaines.

Dans le même temps que le gouvernement responsable triomphait définitivement dans le Haut et dans le Bas-Canada du vieux système bureaucratique, il s'établissait dans les provinces maritimes, d'abord en Nouvelle-Ecosse, sous l'administration éclairée de sir John Harvey (1), puis au Nouveau-Brunswick. L'île du Prince Edouard ne devait le réclamer et l'obtenir qu'en 1851, Terre-Neuve qu'en 1855. Douze ans plus tard, l'œuvre de lord Durham se parfaisait : les quatre principales provinces canadiennes étaient constituées en fédération (2) et, le 1^{er} juillet 1867, disparaissaient de la liste des *self-governing Colonies* pour faire place au *Dominion of Canada*. Le 15 juillet 1870, le Dominion s'ac-

(1) Le colonel Harvey s'était particulièrement distingué pendant la guerre de 1812. Chargé, en 1846, par lord Grey (dépêche du 3 novembre 1846; GREY, *Colonial Policy*, I, 209-213) d'introduire le nouveau régime en Nova-Scotia, où lord Falkland avait rendu la situation de lieutenant-gouverneur assez délicate, il s'acquitta de sa charge avec habileté et, dès 1848, le gouvernement responsable commença de fonctionner à la satisfaction générale.

(2) En vertu du *British North America Act*, 90 et 91 Vict., c. III. Le texte, rédigé par les représentants des provinces, en avait été arrêté d'accord avec le secrétaire colonial, lord Carnarvon. Il fut voté par le Parlement sans modifications et reçut la sanction royale le 29 mars 1867.

Le préambule de l'Act commence ainsi : « Whereas the Provinces of Canada, Nova Scotia and New Brunswick have expressed their *desire* to be *federally* united into one dominion under the Crown of Great Britain and Ireland, with a Constitution similar in principle to that of the United Kingdom... »

L'article 146 prévoyait l'admission d'autres provinces.

croissait de la province de Manitoba, détachée des immenses territoires rachetés, l'année précédente, à la Compagnie de la baie d'Hudson. Il accueillait, en 1871, la Colombie britannique, ce qui lui donnait pignon sur le Pacifique. L'île du Prince-Edouard ne se décidait que le 1^{er} juillet 1873 à associer ses destinées à celles de son puissant voisin (1). Seule des colonies nord-américaines, Terre-Neuve demeurait, avec sa dépendance, le Labrador, une communauté isolée.

En Australie, l'introduction des institutions représentatives ne remontait guère au delà du milieu du xix^e siècle. Ce n'est qu'en 1842 que la Nouvelle-Galles du Sud, la colonie mère, avait obtenu un conseil législatif dont elle élisait les deux tiers (2). En 1850, lord Russel fit voter un *Act for the better government of Her Majesty's Australian Colonies* (3), qui séparait de la Nouvelle-Galles le riche district de Port-Philipp et le constituait en colonie séparée sous le nom de Victoria. L'Act prévoyait en outre la création, dans toutes les provinces australiennes, de conseils législatifs, et laissait à ces

(1) Depuis le 1^{er} septembre 1905, la fédération canadienne compte deux membres de plus, par suite de l'élévation au rang de provinces des territoires d'Alberta et de Saskatchewan. Par contre, une campagne s'est organisée dans les provinces maritimes en vue de leur fusion en une seule, afin d'assurer plus de poids et d'influence dans la fédération à cette région du littoral qui compte près de 900.000 habitants. La difficulté gît dans le choix de Halifax, de Fredericton ou de Charlottetown pour capitale de la province unifiée.

(2) 24 sur 36 (5 et 6 Vict., c. 76).

(3) 13 et 14 Vict., c. 59.

derniers la faculté de modifier, sous réserve de l'assentiment royal, leur propre constitution (1). La permission fut mise à profit et, de 1850 à 1855, les actuelles Constitutions de Nouvelle-Galles, Victoria, Sud-Australie et Tasmanie furent votées et approuvées dans leur ensemble (2), à l'exception de quelques clauses portant atteinte aux prérogatives de la couronne.

Il y avait place désormais pour le gouvernement responsable. Il apparut, cette même année 1855, dans les deux plus anciennes colonies, en 1856, dans les deux autres, ainsi qu'en Nouvelle-Zélande (3). Queensland l'obtint en 1860, au lendemain de sa séparation d'avec la Nouvelle-Galles (4). West-Australia, la Cendrillon australienne, devait l'attendre jusqu'en 1890 (5).

(1) Art. 7 et 10, 32 et 33.

(2) Par statut impérial pour New South Wales et Victoria sous le titre de *Australian Constitution Act* (18 et 19 Vict., c. 54 et 55); par ordonnance en conseil pour Tasmania et South-Australia.

(3) Sa Constitution datait de 1852 (15 et 16 Vict., c. 72). Elle organisait la Nouvelle-Zélande en une fédération de cinq provinces (plus tard de 9), administrée par des conseils provinciaux. Le gouvernement central était confié à un gouverneur général assisté d'une chambre de représentants élue et d'un conseil législatif nommé. Contrairement à ce qui fut fait pour la Constitution canadienne de 1867, les gouvernements locaux n'avaient pas de droits propres et leur compétence n'était pas à l'abri des incursions de l'administration centrale. Les conseils provinciaux ont été abolis en 1875 par un Act du Parlement colonial. 39 Vict. n° 21.)

(4) Le district de Moreton Bay avait été érigé en colonie distincte, sous le nom de Queensland, par ordonnance en conseil du 6 juin 1859.

(5) Le Conseil législatif de cette colonie, établi en vertu de l'art. 7 de l'Act de 1850, l'avait réclamé à deux reprises, en avril 1883 et en juillet 1887. Il ne fut concédé que lorsque le Parlement impérial eut donné force de loi à une nouvelle Constitution, vainement présentée pour sanction en 1888 et en 1889 et finalement approuvée le 25 juillet 1890 (53 et 54 Vict., c. 26).

La fédération, dont il était question depuis le milieu du xix^e siècle, a été réalisée en 1900 (1). Longtemps arrêtée par un particularisme excessif, elle serait probablement encore en devenir si elle n'avait rencontré, en la personne d'un homme d'Etat néo-gallois, sir Henry Parkes, un apôtre animé de cette foi qui soulève les montagnes. Sir Henry fut vraiment l'âme de l'œuvre fédérative. Il ne devait pas avoir le bonheur de la voir aboutir. Un premier projet de Constitution avait été préparé par une Convention réunie à Sydney, grâce à ses efforts, le 2 mars 1891. Mais la crise économique et financière des années 1891, 1892 et 1893 arrêta le mouvement et, lorsqu'il fut repris en 1895, à la suite d'une conférence des « Premiers » tenue à Hobart, la fédération avait perdu son protagoniste. Sa cause était heureusement gagnée. Une seconde Convention de 50 délégués, représentant les cinq colonies de Nouvelle-Galles, Victoria, Tasmanie, Ouest-Australie et Sud-Australie, s'ouvrit à Adelaïde le 22 mars 1897 et remania le texte primitif, qui fut soumis aux diverses législatures. Environ 75 amendements furent proposés et examinés par la Convention, qui se sépara définitivement le 17 mars 1898. Le projet fut alors soumis, sauf dans Ouest-Australie qui fit défection, au vote populaire (3 juin) et ratifié. Mais le nombre des adhésions

(1) *Commonwealth of Australia Constitution Act* (9 juillet 1900), 63 et 64 Vict., c. 12.

n'ayant pas été suffisant dans la Nouvelle-Galles (1), l'œuvre fédérative se trouva encore une fois suspendue. De nouveaux amendements furent alors adoptés dans une conférence des « Premiers » réunie à Melbourne en janvier 1899, et la Constitution, soumise pour la seconde fois à l'épreuve du referendum, obtint une forte majorité dans les colonies de Victoria, Tasmanie et Sud-Australie, une majorité moindre dans la Nouvelle-Galles et le Queensland. Ouest-Australie ne devait entrer dans la fédération qu'en juillet 1900, un mois après la ratification du projet par le Parlement du Royaume-Uni. Contrairement à ce qui s'était passé pour les provinces canadiennes, les colonies australiennes avaient agi sans demander ni recevoir les avis du gouvernement métropolitain, et la fédération ne mettait pas fin à leurs relations directes avec la mère-patrie. Celle-ci continuait de nommer leurs gouverneurs : il n'y avait pas médiatisation (2).

Quant à l'Afrique du Sud, elle ne compte actuellement que deux colonies se gouvernant elles-mêmes ; le

(1) Il avait été entendu que si, dans la Nouvelle-Galles, 80.000 votants ne se prononçaient pas en faveur de l'adoption, la Constitution serait rejetée. Or, le référendum n'avait réuni que 137.366 votants sur 252.000 électeurs inscrits et donné que 71.412 oui pour 65.954 non.

(2) D'après les nouvelles les plus récentes (V. *Le Temps* du 5 septembre 1905), il règnerait en Australie un esprit de mécontentement assez vif contre la fédération, et certains premiers ministres feraient campagne pour sa dissolution. L'œuvre de sir Henry Parkes serait-elle déjà compromise ? On espère que non, mais il est certain que la destinée éphémère des premiers ministères fédéraux, impuissants à trouver dans une Chambre qui est divisée en trois partis d'égale force une majorité stable, est bien faite pour encourager le particularisme des Etats.

Cap et Natal. Le Basutoland et la Rhodésia ne possèdent encore qu'une infime population blanche noyée dans la masse des aborigènes. Et, si le Transvaal et l'Orange peuvent espérer recouvrer un jour une part de l'autonomie perdue, il leur faut bien se convaincre que cette concession ne viendra qu'à son heure. Le gouvernement britannique tiendra incontestablement la promesse contenue au traité de paix du 31 mars 1902. Les discours du trône de ces dernières années montrent qu'elle n'est pas oubliée. Mais ils témoignent aussi qu'il ne peut s'agir que d'un « acheminement vers le self-government (1) ». Il dépendra sans doute des circonstances et de l'attitude des burghers qu'il soit plus ou moins rapide. Pour le moment, les républiques vaincues ne sont pas autre chose que des colonies de la couronne. Le Transvaal jouit déjà, il est vrai, des bienfaits du régime représentatif. La Constitution promulguée le 25 avril 1905 comporte une assemblée législative en majeure partie élue (2). Mais le lieutenant-

(1) Discours du trône du 15 août 1904 et du 15 février 1905.

(2) Elle comprend des membres officiels, au nombre de 6 au moins et de 9 au plus, et des membres élus pour quatre ans, au nombre de 30 au moins et de 35 au plus. Les débats auront lieu en anglais, mais le Président pourra autoriser l'emploi de la langue hollandaise.

Sont électeurs, à la condition d'être âgés de 21 ans :

1° Les burghers inscrits sur la dernière liste des burghers de la République sud-africaine qui avaient le droit d'élire les membres du premier Volksraad ;

2° Ceux qui ont occupé, pendant six mois au moins avant la date de l'inscription, des immeubles ayant, avec les terres, une valeur de 100 livres ou une valeur locative annuelle de 10 livres ;

3° Ceux qui ont reçu, pendant six mois au moins, avant la date de l'inscription, un traitement ou salaire d'au moins 100 livres par an.

gouverneur, qui fait partie de l'Assemblée, n'est pas responsable devant elle, et a seul l'initiative en matière budgétaire. On peut s'étonner que la réforme n'ait pas été étendue à la colonie de la rivière Orange. Cela provient, si nous en croyons le secrétaire colonial, M. Lyttelton, de ce qu'elle ne se trouve pas dans les mêmes conditions industrielles. De plus, il aurait pu être dangereux de concéder à toute la population boër, sitôt après la guerre, un régime qui, bien que libéral, ne satisfait pas encore toutes ses aspirations.

Il est d'ailleurs intéressant de noter qu'au Cap le gouvernement de cabinet fut beaucoup moins réclamé par l'opinion publique, qu'offert, pour ne pas dire imposé, par les autorités métropolitaines. Les colons craignaient qu'on ne les abandonnât à eux-mêmes dans une trop large mesure. Ils appréhendaient notamment le retrait des troupes britanniques, leur sauvegarde contre les indigènes, et le gouverneur, sir P. Wodehouse, qui n'était pas partisan du nouveau régime, nourrissait avec soin cet état d'esprit. La question hollandaise et la rivalité des districts orientaux à l'égard de Cape-Town étaient également un obstacle à l'adoption du gouvernement responsable. Sir H. Barkly, nommé gouverneur en 1870, réussit cependant à faire voter la mesure en deux ans, et le bill colonial qui la concernait reçut l'assentiment royal le 28 août 1872 (1). Pour ce

(1) *Constitution Ordinance amendment Act. Colonial Act n° 1 de 1872.*

qui est de Natal, l'opinion et la question indigène empêchèrent jusqu'en 1893 l'introduction dans la pratique du gouvernement d'une modification que les colonies américaines et océaniques avaient mis tant d'empressement à revendiquer (1).

Une tentative a été faite il y a un peu plus d'un quart de siècle pour réaliser la fédération des provinces de l'Afrique australe. Après avoir participé, comme ministre des colonies, à la création du Dominion canadien, lord Carnarvon aurait voulu attacher son nom à la formation d'une union fédérale sud-africaine. Mais la question n'était pas mûre. Les colonies intéressées accueillirent les propositions du ministre sans enthousiasme. Le Parlement vota bien, en 1877, un *South Africa Union Act* (2), mais c'était beaucoup moins une constitution qu'une autorisation donnée à la couronne de décréter la fédération dès que les législatures locales en auraient accepté le principe. Et comme elles évitèrent de se prononcer sur ce point et que l'action de l'Act avait été limitée à cinq ans, la question fut abandonnée. Elle sera certainement reprise lorsque le calme aura reparu définitivement dans ces régions qu'ont désolées une guerre de trois ans et lorsque le Transvaal et l'Orange seront devenus des colonies à gouvernement responsable.

(1) *Colonial Act*, n° 14, de 1893.

(2) 40 et 41 Vict., c. 47 V. l'*Annuaire de Législation étrangère* de 1878, p. 43.

Le seul intérêt historique n'aurait peut-être pas suffi à motiver, dans un ouvrage de droit public, un exposé aussi considérable, si ce dernier ne permettait de faire des constatations de quelque importance.

La première a trait au moyen employé pour introduire dans les colonies le régime parlementaire. En France, une réforme de cette conséquence ne fut pas allée sans d'interminables discussions et surtout sans de précises réglementations. En Angleterre, elle se fit sans bruit et presque d'elle-même. Deux lignes d'instructions du secrétaire d'Etat aux gouverneurs les invitant à choisir désormais leurs ministres dans le parti en majorité à la Chambre (1), et le gouvernement de cabinet fonctionna, conformément à la pratique en vigueur dans la métropole. C'est dire que, pas plus que dans la Constitution mère, on ne trouverait dans les chartes coloniales de disposition concernant les rapports du législatif et de l'exécutif. La Constitution néo-zélandaise de 1852 ne mentionne même pas ce dernier pouvoir. Celles de la Nouvelle Galles et de Victoria se contentent de parler de la nomination des fonctionnaires « susceptibles de se retirer *on political grounds* (2) ». Les Acts qui ont organisé la fédération du Canada et de l'Australie prévoient l'existence d'un conseil nommé par le gouverneur général (3), mais rien de plus. Seules, les lois coloniales

(1) *Colonial Office Regulations*, § 57.

(2) 18 et 19 Vict., c. 54 et 55, s. 37.

(3) *British North America Act*, s. 11; *Commonwealth Act*, s. 62.

qui ont introduit le gouvernement responsable dans les possessions sud-africaines font allusion au contrôle parlementaire de l'administration (1). Quant au fonctionnement du système, il n'est organisé nulle part et fait partie de ce que M. Dicey appelle « les conventions constitutionnelles ».

Une autre constatation, dont nous aurons par la suite à tirer profit, est relative à l'influence exercée sur les gouvernants anglais par l'école de Manchester et le triomphe des idées libre-échangistes. Les considérations économiques ont toujours été d'un grand poids auprès de nos voisins d'Outre-Manche. L'Angleterre, qui n'avait su voir dans ses colonies qu'une source de richesses et ne les estimait qu'à ce titre, n'eut peut-être jamais consenti à leur concéder le régime parlementaire, si elle n'avait pensé pouvoir le faire sans préjudice pour son commerce, devenu mondial. Mais, le jour où ses possessions cessèrent de payer, elle s'en désintéressa.

Enfin, l'historique qui précède vérifie ce point, déjà signalé, que les colonies proprement dites, c'est-à-dire celles que forment des groupements d'individus sortis d'un pays pour aller occuper une terre vacante, se passent difficilement d'un régime politique adéquat à

(1) La loi du Cap, qui est la plus explicite, dit simplement que son objet est l'introduction du système d'administration exécutive communément appelée *Gouvernement responsable*.

celui de leur patrie d'origine. Laissés à eux-mêmes, les premiers colons de l'Angleterre étaient allés d'emblée aux institutions représentatives. Ils en avaient même accentué la portée. La métropole essaya vainement, par la suite, de faire reconnaître certains droits qu'elle estimait lésés : elle n'aboutit qu'à une guerre de sécession. Elle ne devait pas mieux réussir avec celles de ses colonies qui, plus jeunes, avaient été accoutumées à une surveillance plus étroite. Il est des courants qu'on ne remonte pas. La poussée se fit quand même et, chose singulière, par un moyen que les Anglais connaissaient bien pour l'avoir souvent pratiqué, le refus de l'impôt. Du jour où le *bill of rights* avait remis au Parlement britannique l'exclusif pouvoir de la bourse, le régime parlementaire était inévitable et la prééminence de la Chambre populaire assurée. L'assemblée du Bas-Canada prouvait ses connaissances historiques, lorsque, pour atteindre le même but, elle refusait, de 1833 à 1837, de voter le budget. Une solution était assurément possible : la coercition, avec tout ce qu'elle comporte de violence et d'illégalité, de haine aussi s'accumulant dans l'ombre. L'Angleterre, qui ne fut pas toujours aussi sage — l'Irlande en sait quelque chose, — préféra céder et faire droit à de très légitimes aspirations.

Elle sacrifiait ainsi une partie de ses prérogatives. Car, à moins d'être un leurre, la concession impliquait évidemment un départ de compétence entre les autori-

tés locales et le pouvoir métropolitain. Ce contrôle, que les colonies acquéraient en principe, il fallait bien qu'il s'exercât sur quelque chose et que, sur certains points, il passât du Parlement central aux législatures coloniales. La ligne de démarcation allait précisément s'établir entre les intérêts provinciaux et impériaux. C'était ce qu'avait prévu lord Durham, avec cette différence toutefois que des questions — la réglementation du commerce notamment — rentrent aujourd'hui dans les attributions des colonies, qu'il avait pensé devoir rester de la compétence métropolitaine.

Mais en échange de l'autorité perdue, que d'inappréciables avantages ! D'abord, le calme restauré, les vieilles querelles abolies, les races et les religions réconciliées, l'harmonie rétablie entre les divers pouvoirs et leur coopération au bien-être général définitivement assurée. Puis l'Empire réorganisé, constitué sur de nouvelles bases, affermi ; ses liens relâchés sans doute, mais soulagés d'autant. Enfin, la confiance mutuelle reparue et, avec elle, le bon vouloir et la sympathie.

Il en est résulté que la séparation que l'on croyait prochaine il y a un demi-siècle, ne s'est pas réalisée. Le fruit a mûri, il ne s'est pas détaché. L'induction tirée de la guerre d'Amérique était trop générale. Elle ne valait que pour des hypothèses semblables. Or, entre les possessions d'autrefois et les colonies d'aujourd'hui, la différence de condition est énorme. D'un

côté, l'étroitesse et l'odieux d'une conception qui, se croyant utilitaire, était surtout égoïste et transformait l'Empire en société léonine. De l'autre, tout le libéralisme d'un système basé sur le respect de la colonie et tendant à la traiter beaucoup moins en inférieure qu'en égale. En vérité, s'il eut été étonnant que l'Amérique ne cherchât pas à secouer un joug assurément intolérable, il ne l'eût pas été moins que ses cadettes songeassent à rompre une chaîne qui, souple et légère, les mettait sous la sauvegarde d'un Etat puissant et universellement respecté. Aussi sont-elles restées groupées autour de la mère-patrie et, passées en fait de la position de dépendances à celle de libres associés, ne lui ont-elles pas disputé une suprématie à laquelle son passé et sa qualité de métropole lui donnaient droit. Leur union quasi-contractuelle de collectivités autonomes demandait un roi. Plus avisées que les grenouilles de la fable, elles conservèrent, n'ayant pas à s'en plaindre, celui qui jusqu'alors avait présidé à leurs destinées et qui n'était autre que le Parlement britannique.

CHAPITRE II

PARLEMENT IMPÉRIAL ET PARLEMENTS COLONIAUX

Imperium et libertas.

Personne n'a mieux défini que Burke la position respective du Parlement britannique et des législatures coloniales :

« Le Parlement de Grande-Bretagne, disait-il dans son discours sur la taxation de l'Amérique (1), siège à la tête de son immense empire en une double qualité. L'une est celle de législature locale de cette île, chargée de veiller à la direction de toutes choses ici, immédiatement et par l'exclusif instrument du pouvoir exécutif. L'autre, qui est, je pense, sa plus noble qualité, est ce que j'appellerai son caractère *impérial*, au nom duquel il surveille, comme du haut du ciel, toutes les législatures inférieures, les guidant et les contrôlant sans en annihiler aucune. »

Telle est, en effet, la structure de l'Union britannique.

(1) *Works*, I, p. 174.

D'abord, à la base de l'édifice, les Parlements de chacune des communautés qui en font partie : Parlement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande, trinité composée des trois *estates* du royaume, Roi, Chambre des lords, Chambre des communes ; Parlements coloniaux, créés à l'image du précédent et comme lui comprenant trois éléments : le gouverneur qui représente le roi ; la Chambre haute, généralement appelée Conseil législatif, sauf dans les Constitutions fédérales du Canada et de l'Australie où, par analogie avec les Etats-Unis, elle a reçu le nom de Sénat ; la Chambre basse, issue du vote populaire et diversement nommée (1). Puis, couronnant le tout, comme fait pour le taillis qui l'environne l'arbre qu'a respecté la cognée du bûcheron, englobant tous ces organismes distincts qui ne prennent contact qu'en lui, le même Parlement de Bretagne,

(1) Chambre des Communes au Canada, elle devient Chambre des représentants en Nouvelle-Zélande et dans la Constitution du *Commonwealth*, Chambre de l'Assemblée à Terre-Neuve, au Cap, en Sud-Australie et en Tasmanie, Assemblée législative dans les autres provinces. Les membres en sont élus pour une durée de trois à cinq ans. Le suffrage est très étendu. Les femmes votent en Sud-Australie et en Nouvelle-Zélande. Les Maoris ont quatre représentants et les noirs de l'Afrique du Sud sont admis au scrutin s'ils remplissent les conditions requises.

Dans quatre colonies : Canada, Terre-Neuve, Nouvelle-Galles et Queensland, les membres de la Chambre haute sont nommés à vie. A Terre-Neuve, ils le sont par la couronne, sous le seing manuel et le signet ; dans les autres provinces, par le gouverneur, sur l'avis des ministres. En Nouvelle-Zélande, ils sont nommés pour sept ans ; à Natal, pour dix. Partout ailleurs, on a préféré le système de l'élection, en modifiant toutefois, dans un sens restrictif, les conditions requises soit pour être électeur, soit pour être éligible.

ancêtre commun de tous les autres, sorte de *pater-familias*, investi théoriquement de l'autorité la plus absolue, mais devenu avec le temps un maître respecté plutôt que craint, un directeur chargé de la mission de confiance de représenter et défendre les intérêts généraux. « La position du Parlement impérial, disait M. Chamberlain aux communes, le 14 mai 1900, est celle de *trustee* de l'empire. »

Cette qualité, le Parlement britannique la possède incontestablement, et personne, à l'heure actuelle, ne songerait à la révoquer en doute. Elle fut cependant discutée autrefois et même si bien qu'à tout prendre, on peut dire qu'elle fut l'objet de la querelle qui mit aux prises, à l'avant-dernier siècle, l'Angleterre et ses possessions d'outre-Océan.

La question de la taxation directe ne fut, en effet, que l'occasion du débat. La cause doit en être recherchée beaucoup plus loin et plus haut, dans un malentendu qui remontait pour ainsi dire à l'origine même des colonies américaines, tenait aux circonstances de leur fondation et de leur constitution.

En fait, leur position juridique par rapport à la mère-patrie n'avait jamais été déterminée avec précision. On serait tenté de s'en étonner, si on ne connaissait l'Angleterre et son horreur du défini. Il y avait bien des faits isolés, susceptibles d'être invoqués comme précédents, mais ils étaient vagues, d'ailleurs contestés et différaient avec chacune des colonies. De là une incertitude

à la faveur de laquelle deux opinions contradictoires avaient pu naître et se maintenir.

D'après l'une, qui était surtout le point de vue anglais et reposait sur le principe de *Common Law* dont il a été fait mention au précédent chapitre, l'Amérique n'était qu'un prolongement de la Bretagne même. C'est dire que ses partisans n'entendaient voir dans les assemblées d'outre-mer que des corps locaux, assez analogues aux conseils de paroisse, et partant dénués de toute autorité propre. C'est dire qu'ils tenaient les colonies pour soumises, tant en matière législative que fiscale, au pouvoir discrétionnaire du Parlement.

Sans doute, elles n'envoyaient pas de députés siéger à Westminster, et c'est ce qui explique que, tout en partageant l'opinion commune, des hommes comme Camdem et Pitt aient cru devoir faire des réserves sur la question spéciale de l'Impôt. Mais pouvait-on sérieusement invoquer le principe *No taxation without representation* à une époque où, précisément, de la représentation il n'y avait plus que l'apparence. Les bourgs pourris pullulaient alors et Lecky (1) estime qu'au xix^e siècle les neuf dixièmes du peuple anglais n'avaient pas le droit de vote. Du reste, les grandes villes manufacturières, qui avaient surgi du sol britannique, n'élevaient pas non plus de députés et contribuaient cependant aux charges communes. On les disait virtuelle-

(1) *History of 18 th. Century*, vol. III, ch. XII.

ment représentées en vertu de la fiction qui fait de tout membre du Parlement le représentant de l'ensemble de la nation. A ce titre, la condition de l'Amérique ne différait pas de celle de toute la région nord-ouest de l'Angleterre.

Il y avait cependant une différence, et malheureusement il ne dépendait pas des hommes qu'elle existât ou n'existât pas. Mille lieues de mer séparaient les colonies de la métropole et, à l'époque, c'était beaucoup. A cette distance, le charme du mot patrie n'agissait plus. Le *home* ne pouvait guère apparaître aux Américains que comme une chose inaccessible, à jamais perdue, et bien vite devait s'affaiblir en eux ce sentiment instinctif de solidarité qui fait qu'une nation est une.

En réalité, un patriotisme local (1) n'avait pas tardé à naître, qui, chez la jeune génération, allait remplacer l'attachement que les vieux colons gardaient à leur pays d'origine, celui-ci ne devant se survivre qu'en un point, le sentiment de fidélité à la dynastie régnante que les Anglais appellent « loyalisme ».

Il en était résulté une manière de voir entièrement opposée, qui prétendait illégitime toute ingérence du Parlement dans les affaires domestiques des colons et

(1) Local, mais pas national. Entre les colonies d'Amérique, il n'y eut guère, antérieurement à l'indépendance, qu'antipathie et jalousie, celle-ci poussant chacune d'elles à renchérir sur les prétentions des autres. C'est par jalousie de la Nouvelle-Angleterre que l'Assemblée virginienne ira jusqu'à revendiquer « tous les droits et privilèges d'un Parlement anglais ». (EGERTON, *History of British Colonial Policy*, p. 136.)

qui, dans sa forme la plus radicale, allait jusqu'à méconnaître sa souveraineté, sous prétexte que rien ne liait plus ces derniers à la métropole, hormis l'allégeance au roi (1).

Il est vrai que les établissements des Anglais en Amérique s'étaient créés à une époque où le roi était encore le rouage capital de la machine politique, et que c'était lui qui leur avait octroyé leurs chartes (2). Aussi, si l'on ajoute que la plupart des colonies avaient été fondées sans l'assistance de la métropole, que quelques-unes l'avaient été à son insu et qu'un grand nombre de leurs habitants étaient venus chercher au Nouveau Monde les avantages d'un horizon plus large et d'une vie plus libre, ne faut-il pas s'étonner outre mesure de la hardiesse de certaines conceptions, de la témérité de certaines vues. Il est incontestable que les pèlerins de la *Mayflower* avaient l'intention de fonder une cité indépendante, lorsque, à peine débarqués, ils mettaient sous la protection du Tout-Puissant la société nouvelle dont ils venaient, d'un commun accord, de jeter les fondements (3). Il ne l'est pas moins que les quatre

(1) « Nos législatures provinciales, écrivait John Adams, dans son *Novanglus* (p. 105), sont les seules autorités suprêmes dans nos colonies.

(2) La Constitution canadienne de 1791 (31, G III, c. 31) est la première Constitution qui n'émane pas d'une charte royale.

(3) Cf. TOCQUEVILLE, *op. cit.*, p. 52. Voir aussi p. 59 : « Il est souvent difficile, en parcourant les derniers monuments législatifs de la Nouvelle-Angleterre d'apercevoir le lien qui attache les émigrants au pays de leurs ancêtres. »

colonies de Plymouth, Massachusetts, Connecticut et Newhaven entendaient agir en communautés maîtresses de leurs destinées, lorsque, en 1643, elles formaient *proprio motu* la confédération des Colonies Unies de Nouvelle Angleterre. C'étaient les mêmes qui, trois ans plus tard, affirmaient solennellement avoir, en vertu de leur charte, un pouvoir absolu de gouvernement et n'être pas soumises à l'autorité législative de la mère-patrie. « Car, disaient-elles, les lois du Parlement d'Angleterre ne vont pas au-delà, non plus que les ordonnances royales rendues sous le Grand Sceau. » Et les commissaires qui, en 1664, visitèrent la Nouvelle-Angleterre, ne purent que constater mélancoliquement cet état d'esprit. « Ils disent, écrit l'un d'eux, à propos des habitants du Massachusetts, que tant qu'ils paient le cinquième de l'or et de l'argent suivant les termes de leur charte, ils ne doivent rien au roi que par « *civility* (1). »

On pourrait multiplier les exemples. Ils abondent (2). Ce sont surtout les colons du Nord, ceux-là mêmes dont on a dit avec raison qu'ils avaient formé l'épine dorsale de la nation yankee, qui se montrent les plus remuants, molestant les commissaires royaux, violant les actes de navigation et les statuts de la métropole, contestant la juridiction suprême du roi en conseil aussi

(1) *Calendar of state papers, Colonial Series*, 14 décembre 1665.

(2) V. EGERTON. *Op. cit.*, pp. 57, 58, 81, 119, 134.

bien que son veto, et même refusant de prêter le serment d'allégeance. C'est tout au plus s'ils se considèrent dans la situation de l'Ecosse antérieurement à 1707, c'est-à-dire en état d'union personnelle avec la mère-patrie (1).

Celle-ci essaya bien de réagir. Le privilège d'élire son gouverneur est enlevé au Massachusetts. Le droit de veto est réaffirmé. Un statut de Guillaume III rappelle que toute loi coloniale en vigueur dans les plantations et contraire aux lois présentes ou futures du royaume est, « dans la mesure où ces lois concernent ou mentionnent lesdites plantations, illégale, nulle et sans force (2) ». Des Acts d'ordre intérieur sont votés par le Parlement qui s'étendent à l'ensemble des colonies (3), et l'enfant terrible de la famille, le Massachusetts, reconnaît lui-même qu'il est lié par eux (4).

Pour son malheur, l'Angleterre ne devait pas tarder à vérifier qu'il n'est pire eau que l'eau qui dort. Quand,

(1) Cf. FRANKLIN. *Observations on passages in « an inquiry into the nature and cause of the disputes between the British colonies in America and their mother country »*. Londres, 1769. *Works*, IV, p. 281 et suiv. — ADAMS, *Novanglus*, p. 113.

(2) 7 et 8 W. III, c. 22, s. 9.

(3) Acts concernant les postes, la monnaie, la naturalisation, etc.

(4) LECKY, *oc. cit.* — M. EGERTON mentionne à ce propos (p. 200 de son ouvrage) une très intéressante déclaration faite en 1758 par l'assemblée de cette colonie et ainsi conçue : « L'autorité de tous actes du Parlement qui concernent les colonies est toujours reconnue dans tous les tribunaux. Il n'est pas un membre de la Cour générale, et nous ne connaissons pas dans les limites de ce gouvernement un habitant qui ait jamais mis en question cette autorité. »

Assurément, ajoute cet auteur distingué, en présence de cette déclaration, les ministres anglais pouvaient se dire *habemus confitentem reum*.

une fois, un peuple a rêvé d'une condition meilleure, il se résigne difficilement à une réalité non adéquate à son rêve. Le *Stamp Act* (1), voté comme une affaire sans conséquence par une Chambre à peu près vide, devait suffire à tout remettre en question et à provoquer en Amérique la levée générale des boucliers.

Pourtant, le bon droit était pour la métropole incontestablement. Ce roi que les colons reconnaissent pour maître ne tient-il pas ses pouvoirs du Parlement ? Son droit à régner ne repose-t-il pas sur un statut ? Où est-elle la loi coloniale qui, corrélativement, règle la succession au trône d'Amérique et fait qu'il y a union personnelle entre celle-ci et la Grande-Bretagne ? C'est bien comme roi d'Angleterre, et à ce titre seul, que George III règne sur les possessions britanniques, quelles qu'elles soient. Et, dès lors, il importe peu que les colonies américaines aient tenu leur existence légale de la couronne, puisque, depuis, des transformations profondes se sont réalisées au sein de la Constitution, puisque l'équilibre s'est fait entre les divers Etats du royaume, et que la doctrine s'est établie, qu'il n'y a aux mains du roi aucun pouvoir qui ne soit sous le contrôle du Parlement (2). Les colonies ne pouvaient confesser l'autorité de l'un sans admettre *ipso facto* la suprématie de l'autre. Ou bien elles étaient elles-mêmes

(1) 1765, 5 G. III, c. 12.

(2) *There cannot exist any power in the king exclusive of Parliament*, disait lord Mansfield dans son fameux jugement sur l'affaire *Campbel c. Hall*. 20 State trials, p. 304. V. aussi pp. 229, 322 et 323.

souveraines et, par conséquent, affranchies de tout lien avec la mère-patrie, ce que les plus osés n'avaient jamais prétendu ; ou bien elles continuaient d'être des dépendances de l'Angleterre et il leur fallait, bon gré, mal gré, rendre l'hommage au Parlement britannique et reconnaître sa puissance.

Or, ce qui caractérise cette puissance, c'est qu'elle est absolue et ne connaît de restrictions d'aucune sorte. C'est une *potestas suprema* dans toute la force du terme. On serait tenté de dire une omnipotence. M. Dicey a écrit sur ce point d'excellentes pages (1), qui ont le grand mérite de condenser en peu de lignes une doctrine assez éparse. Mais déjà, au temps où la querelle avec l'Amérique allait s'ouvrir, la question était résolue dans le même sens. Le Parlement avait donc le droit d'intervenir dans les affaires des colons, de substituer sa volonté à celle de leurs législatures, de les taxer si bon lui semblait.

Il en avait le droit, c'est vrai. Mais il est vrai aussi que la suprême injustice voisine volontiers avec le droit suprême.

Quoi ! toute cette autonomie acquise grâce à l'indifférence, on peut même dire grâce à la complicité de la métropole, elle ne vaudrait qu'à titre de tolérance ! A-t-on si vite oublié que les colons, sevrés de tous droits politiques dans leur patrie d'origine, se sont

(1) *Introduction à l'étude du droit constitutionnel*, première partie : la Souveraineté du Parlement, p. 34 et suiv.

crus en droit d'en créer qui leur fussent propres ? Ils l'ont fait d'instinct, par atavisme et sans s'inquiéter, eux qui ne sont pas des légistes, s'ils étaient bien dans les bornes de la légalité. Il eut fallu tout au moins leur tenir compte de cet état de fait, qui s'était fortifié pendant plus d'un siècle et avait acquis toute la solidité d'une coutume. Et c'est l'Angleterre, dont l'organisation est presque entièrement coutumière, qui oublie sa propre histoire et livre ainsi bataille au profit de la théorie ! Il est beau de ratiociner et de se mouvoir dans la spéculation. Mais, en matière de gouvernement, il faut surtout envisager le côté pratique des choses et les possibilités d'application. Or, il n'est pas de pouvoir, si illimité qu'il soit, qui ne se heurte à cette difficulté : se faire obéir ; pas de gouvernement, si autocratique qu'on l'imagine, qui ne repose sur l'opinion. On peut trouver du côté des gouvernés la servitude, ce sera le plus souvent, comme parlait La Boétie, la servitude volontaire. A l'Angleterre forte de son droit les colons étaient toujours libres de répliquer qu'il n'est droit qui vaille en dehors de la faculté de l'exercer. Ils le lui firent bien voir.

Le *Stamp Act* fut donc abrogé (1). Mais, si le Parlement comprenait la nécessité de donner satisfaction sur ce point à d'unanimes doléances, il n'entendait pas pour autant renoncer à sa très légitime autorité. Aussi, l'Act

(1) 6 G. III, c. 11 (1766).

de rappel était-il accompagné de la déclaration solennelle suivante (1) :

« Attendu que plusieurs des Chambres de représentants dans les colonies et les plantations de Sa Majesté en Amérique ont, depuis peu et *contrairement au droit*, réclaté pour elles-mêmes ou leurs assemblées générales le droit unique et exclusif d'imposer des impôts et des taxes sur les sujets de Sa Majesté dans lesdites colonies et plantations et ont, conséquemment à cette prétention, émis certains votes, résolutions et règlements, *dérogatoires à l'autorité législative du Parlement et incompatibles avec l'état de dépendance des dites colonies à l'égard de la Couronne de Grande-Bretagne*,

« Qu'il soit, en conséquence, déclaré que lesdites colonies et plantations ont été, sont, et doivent être en droit, *subordonnées à la Couronne et au Parlement impériaux de Grande-Bretagne* et que la Majesté du Roi, sur l'avis et du consentement du Parlement, avait, a et doit avoir en droit *pleins pouvoir et autorité de faire des lois et statuts de force et validité suffisantes pour lier lesdites colonies, dans tous les cas quels qu'ils soient* (2). »

Les Parlementaires anglais tenaient évidemment, en

(1) 6 G. III, c. 12. Elle est connue sous le nom de *Declaratory Act*.

(2) PITT avait vainement demandé que le droit de taxation fut excepté de la déclaration. Il s'était heurté à l'opposition des légistes qui persistaient à ne vouloir envisager que l'aspect juridique de la question.

précisant leurs pouvoirs, à faire disparaître toute controverse ultérieure, et on comprend à merveille ce souci. Mais on est bien obligé de le reconnaître : *Non erat hic locus*. Il fallait patienter, attendre que le rappel de l'Act du timbre eût produit tous les effets bienfaisants qu'on en pouvait espérer et que les colons se fussent persuadés que les intentions de la mère-patrie n'étaient pas hostiles. Il fallait surtout éviter de procéder par affirmations. Elles ont toujours quelque chose de brutal, éveillent naturellement l'esprit de contestation. Et le gouverneur Bernard faisait preuve d'une grande sagacité, lorsque, convaincu que la vieille machine coloniale ne pouvait plus faire un long usage, il proposait d'admettre au Parlement des représentants de l'Amérique et de charger ce congrès, d'ailleurs temporaire, d'élaborer une Constitution impériale nouvelle (1).

Était-ce même nécessaire ? L'esprit anglo-saxon répugne aux Constitutions écrites, qui ont l'inconvénient de manquer de plasticité. Qu'à cela ne tienne. Il eût certainement suffi que le Parlement, adaptant sa

(1) Lettre du 23 novembre 1765 : « Il faut prendre les Américains au mot et les laisser envoyer momentanément des représentants. Trente pour le continent et quinze pour les îles seraient suffisants. Les colonies étant représentées..., un Act du Parlement, qui lierait les Américains conformément à leurs principes, pourrait établir un système général et uniforme de gouvernement américain, déterminer la relation de l'Amérique à la Grande-Bretagne et l'assurer par une reconnaissance solennelle, faire que les droits du gouvernement américain et leur subordination à celui de la Grande-Bretagne ne soient plus un sujet de doute et de dispute. » *Select letters on trade and government of America*, p. 34. — *Id.*, lettre du 14 décembre 1765, *eod. op.*, p. 38 et suiv.

volonté aux circonstances, fit savoir qu'il s'inclinait devant le fait accompli, qu'il consentait à respecter la constitution *de facto* qui s'était élaborée lentement au sein de l'Empire et que, tout en conservant la présidence de l'ensemble, il n'entendait contrarier en rien cette souveraineté interne dont les colonies étaient si jalouses. C'était ce qu'avait senti Burke et ce qu'il répétait sur tous les tons dans ses discours de 1774 et 1775. « Faites, s'écriait-il, que les colonies puissent conserver cette idée que leurs droits civils sont associés avec notre gouvernement, elles s'attacheront et se cramponneront à vous, et aucune force sous le ciel ne pourra les arracher à leur allégeance. Mais, si vous laissez entendre que notre gouvernement peut être une chose et leurs privilèges une autre, que ces deux choses peuvent exister sans relation mutuelle, le ciment disparaît, la cohésion cesse et le tout court à la ruine et à la dissolution (1). »

Ce fut, en définitive, cette dernière hypothèse qui se réalisa. Vainement, « pour aider au rétablissement de la paix dans les possessions de Sa Majesté », le Parlement avait, en 1778, voté le *Taxation of Colonies Act* (2), par lequel il déclarait que le Roi et le Parlement de Grande-Bretagne n'imposeraient, dans un but fiscal, aucun droit, aucune taxe ou imposition payable en aucune des colonies, provinces et plantations de Sa Ma-

(1) *Speech on conciliation with America*, Works, I, p. 203.

(2) 18 Geo. III, cap. 12.

jesté dans l'Amérique du Nord ou dans les Indes Occidentales ; qu'il n'y aurait d'exception que pour les droits nécessaires à la réglementation du commerce, le produit net de ces droits devant être payé et employé pour le bien de la colonie, de la province ou de la plantation... » La concession était trop tardive et le gouffre qui s'était creusé entre les deux branches de la grande famille anglo-saxonne ne pouvait plus être comblé.

Quoi qu'il en soit, et encore qu'on ne puisse affirmer que l'Angleterre n'aura plus à déplorer de sécession coloniale, il est certain que les difficultés qui poussèrent l'Amérique à proclamer son indépendance ne sauraient aujourd'hui reparaître. Chacun a pris conscience de ses devoirs comme de ses droits, et le problème, trop longtemps jugé insoluble, de la conciliation de l'autorité impériale et de la liberté coloniale (1), a trouvé sa solution.

On sait déjà comment.

Le Parlement britannique n'a abdiqué aucune de ses prérogatives. L'abdication eut exigé, pour n'être pas illusoire, le sacrifice même de sa qualité de souverain absolu et incontrôlé :

On ne partage pas la grandeur souveraine.

Il a donc conservé juridiquement la plénitude des

(1) Burke, du reste, ne s'en dissimulait pas les difficultés :

« Je suis profondément sensible, écrivait-il aux shérifs de Bristol (1776), à la difficulté qu'il y a de concilier le pouvoir fort, qui est si utile à la conservation d'un vaste empire, épars et infiniment diversifié, avec cette liberté et sécurité dont les provinces doivent jouir sous peine de n'être plus du tout des provinces. »

pouvoirs qui en découlent. Il lui est loisible de faire des lois obligatoires pour toutes les parties de l'empire indistinctement, et ce pouvoir général de législation, utile lorsqu'il s'agit de mettre en vigueur une même mesure dans plusieurs colonies à la fois, devient nécessaire lorsque les intérêts en cause sont communs à plusieurs provinces ou dépassent les limites territoriales de l'une d'entre elles (1).

Il taxerait demain le Canada ou l'Australie qu'il ne se trouverait pas un tribunal pour proclamer, sur les termes de l'Act de 1778, la taxe illégale (2), car le Parlement n'est jamais lié, sinon moralement, par les engagements qu'il a pris. Il irait enfin jusqu'à abolir les chartes coloniales, que le décret, probablement inexécutable, serait inattaquable en droit, et c'est lui qui aurait eu à prononcer la suspension de la Constitution du Cap, si le gouvernement s'était rendu aux instances des loyalistes de la colonie, qui voyaient dans les cas de rébellion provoqués dans la population afrikander par la dernière guerre sud-africaine une justification suffisante de cette mesure extrême (3). On avait bien

(1) Ainsi pour les lois d'extradition, ou encore pour les mesures qui ont réalisé la fédération du Canada et de l'Australie.

Il est, d'ailleurs, permis de regretter que le Parlement n'ait pas fait usage de son droit en des matières comme la législation commerciale et industrielle, la propriété littéraire et artistique, la naturalisation, qui gagneraient certainement à être régies par des dispositions identiques dans toute l'étendue de l'Empire.

(2) V. la déclaration Blackburne devant le grand jury dans l'affaire du gouverneur de la Jamaïque, Eyre (1838).

(3) « Il n'est pas, répondait M. Chamberlain, le 2 juillet 1902, à une

essayé, il est vrai, d'arguer des termes de l'article 91 de la Constitution canadienne, que sur tous les points énumérés à cet article sa compétence avait pris fin. Il y est question, en effet, de l'autorité exclusive du Parlement canadien. Mais il suffit de confronter l'article invoqué avec le suivant, qui donne la liste des pouvoirs qui appartiennent aux législatures provinciales, pour se convaincre que le mot « exclusive » ne vaut qu'à l'égard de ces législatures et n'a rien à voir avec la compétence du Parlement métropolitain. Sir William Vernon Harcourt en a fait la démonstration dans une excellente dissertation qu'il a publiée, sous le pseudonyme de *Historicus*, dans le *Times* du 1^{er} juin 1879, et les tribunaux canadiens se sont prononcés dans le même sens.

Le Parlement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande est donc demeuré investi, en ce qui concerne les colonies à gouvernement propre, d'un pouvoir illimité, *unchecked*. Mais, assagi par le souvenir des faits qui précédèrent l'émancipation de l'Amérique, il lui a assigné volontairement des bornes. Il a laissé sommeiller ceux de ses droits qui n'étaient plus compatibles avec le *self-government* de ses provinces. Il a restreint de lui-même sa compétence. Il en est résulté qu'entre lui et les Parlements locaux, il s'est produit en fait un

pétition de 19 membres du Parlement du Cap, de précédent concernant la suspension de la Constitution d'une colonie à gouvernement responsable. Mais le gouvernement est d'avis qu'elle ne pourrait être réalisée que par un Act du Parlement impérial. »

départ des attributions, qui, consolidé par l'usage, n'a abouti ni plus ni moins qu'à la création d'un véritable système fédéral.

La division du travail politique entre les autorités locales et le gouvernement central constitue le point délicat des organisations fédératives. En règle générale, ces organisations sont d'ordre transactionnel. Devant permettre, comme parle Rousseau, de réunir la puissance extérieure d'un grand peuple avec la police aisée et le bon ordre d'un petit Etat, elles s'efforcent de maintenir aux organismes particuliers tous les droits qu'il n'est pas indispensable de déléguer à la commune autorité, et surtout de les mettre à l'abri des empiètements auxquels celle-ci, en raison de sa prépondérance, est naturellement portée. On y arrive ordinairement au moyen d'une énumération limitative des pouvoirs de l'Etat fédéral et d'une présomption de compétence établie en faveur des Etats membres (1). On y arriverait de même, en dressant la liste des attributions qui doivent exclusivement ressortir à ces derniers et, si l'hypothèse est plus rare, c'est apparemment parce que la liste serait plus longue et partant le danger d'omission plus grand (2).

(1) Constitution des Etats-Unis, amendement X ; de la Suisse, art. 3 ; du Mexique, art. 117 ; du Venezuela, art. 116 ; de la République-Argentine, art. 104 ; de l'Australie, art. 107. La présomption, pour n'être pas explicite, n'en résulte pas moins des Constitutions allemande et brésilienne.

(2) Tel est, cependant, le cas pour la Constitution canadienne, *British North America Act*, s. 91.

Le système de l'Union ignore ces précautions et repose uniquement sur l'usage. Il montre ainsi plus de hardiesse que ses congénères (1). Le principe est que la métropole ne doit pas intervenir dans les affaires intérieures des colonies. Il avait eu de tout temps tendance à s'établir. Il a reçu au siècle dernier la consécration officielle. Voici ce qu'écrivait, en 1839, le ministre, lord Glenelg, dans ses instructions à sir Francis Head, nommé lieutenant-gouverneur du Haut-Canada : « Tout acte législatif du Parlement sur une question purement intérieure pour une colonie anglaise possédant une assemblée législative est, en règle générale, *inconstitutionnel*. C'est un droit dont l'exercice est réservé pour les cas extrêmes, dans lesquels la nécessité crée et justifie à la fois l'exception (2). » Lord Durham estimait également que la métropole ne devait pas pénétrer dans le domaine des intérêts domestiques. Il réservait toutefois certaines questions à raison de l'importance qu'il y attachait, savoir : la disposition des terres vacantes, qu'il considérait d'ailleurs comme constituant le patrimoine commun du peuple anglais, la forme du gouvernement et surtout la régle-

(1) Et pourtant, si la barrière jetée entre l'Angleterre et ses colonies s'est déplacée parfois, ce fut toujours en faveur de celles-ci. Dans les organisations fédératives, on remarque, au contraire, que l'Etat central tend, en dépit des précautions prises, à augmenter sa compétence. Il est vrai que l'Union ne forme pas un tout compact.

(2) *Parliamentary Papers*, 1839, n° 118, p. 7. Voir aussi la déclaration du comte Grey aux Lords en 1849 (*Hansard Debates*, t. CV, p. 1277) et celle de lord John Russel aux Communes, en 1850 (*H. D.*, t. CVIII, p. 547).

mentation du commerce avec la mère-patrie, les autres colonies britanniques et les nations étrangères (1).

En fait, l'Angleterre a été impuissante, sur ces points aussi bien que sur les autres, à sauvegarder son empire. Les colonies ont mis à profit le gouvernement responsable pour étendre la main sur toutes les attributions qu'elles estimaient en être le corollaire. Elles tenaient à être maîtresses chez elles, comme charbonnier dans sa maison. Elles ne voulaient se tenir pour satisfaites qu'à la condition que le champ de leurs prérogatives correspondit avec les limites mêmes de leurs territoires.

D'abord, elles obtinrent de la mère-patrie qu'elle renonçât au domaine éminent qu'elle avait sur les territoires encore inoccupés. Le profit que celle-ci retirait des aliénations servait à différentes choses, notamment à subvenir aux frais du gouvernement civil et de l'administration de la justice et, en ce qui concerne l'Australie, à alimenter, conformément au système resté fameux de Gibbon Wakefield, un fonds d'émigration. Les colonies estimèrent qu'il y avait de ce chef imixtion dans leurs affaires budgétaires et administratives et, bien que les hommes d'Etat anglais eussent été désireux de maintenir sur ce point les prérogatives de la couronne, ils cédèrent aux premières difficultés. Le contrôle des terres vacantes fut abandonné, avec la

(1) *Op. cit.*, p. 207.

charge de rémunérer les juges et tous autres fonctionnaires, aux provinces canadiennes en 1847 (1), à la Nouvelle-Zélande en 1852 (2), à la Nouvelle-Galles et à Victoria en 1855 (3).

L'Angleterre devait également reconnaître à ses colonies le droit de modifier leurs chartes (4). Et il ne semble pas que cet abandon du pouvoir constituant ait été, en dépit de son importance, la concession qui lui ait le plus coûté. Cela démontre, pour parler comme M. Dicey (5), combien peu les Anglais font cette distinction entre les lois fondamentales et les lois non fondamentales qui apparaît dans presque toutes les Constitutions, non seulement du continent, mais aussi d'Amérique. La raison en est, semble-t-il, qu'ils ont été longtemps accoutumés à considérer le Parlement comme capable de changer toutes sortes de lois avec une égale facilité. Quand le gouvernement britannique eut décidé de donner aux colonies une administration responsable, il ne fit donc aucune difficulté pour accorder à leurs législatures, presque comme une chose naturelle, le droit de s'occuper de toute loi, constitutionnelle ou non, concernant la colonie. Et c'est pour quoi M. Chamberlain, dans sa réponse aux suspensionnistes du Cap, déclarait que le Parlement britan-

(1) 10 et 11 *Vict*, c. 71.

(2) 15 et 16 *Vict*, c. 72, s. 12.

(3) 18 et 19 *Vict*, c. 54 et 55.

(4) 26 et 27 *Vict.*, c. 84, s. 2.

(5) *Op. cit.*, p. 99.

nique, compétent pour prendre la mesure demandée, n'agirait qu'autant qu'il serait démontré que le maintien de la Constitution est un danger positif pour la paix de la colonie et les intérêts de l'empire, ou que la grande majorité de la population blanche désire le transfert complet de l'autorité au gouvernement impérial. « Ce désir, ajoutait-il, pourrait constitutionnellement trouver son expression dans une résolution du Parlement du Cap .» Mais il se trouva précisément que le premier ministre de la colonie, sir J. Gordon Sprigg, personnellement hostile à la suspension, rencontra dans le parti afrikander, augmenté de quelques fidèles, une majorité décidée au maintien du *statu quo*.

Voici au surplus sous quelle forme est établi le principe à l'article 5 d'une loi votée en 1865, dans le but de faire disparaître certains doutes relatifs à la validité des lois coloniales (1).

« ... Toute législature représentative, en ce qui concerne la colonie placée sous sa juridiction, aura et sera considérée en tous temps, comme ayant eu plein pouvoir de faire des lois concernant la constitution, les pouvoirs et la procédure de cette législature, pourvu que ces lois aient été passées dans les formes qui pourront, de temps en temps, être requises par un Act du Parlement, par des lettres patentes, une ordonnance

(1) *Act to remove doubts as to the validity of colonial Laws*, 28 et 29 *Vict*, c. 63.

en Conseil ou une loi coloniale en vigueur pour le moment dans ladite colonie .»

C'est ainsi que la Constitution de la Nouvelle-Galles veut que tout bill modifiant les dispositions relatives au conseil législatif soit réservé à la considération de la reine et qu'une copie soit déposée devant chacune des deux Chambres du Parlement britannique trente jours au moins avant que Sa Majesté ne fasse connaître son bon plaisir (1). Le statut constitutionnel de Victoria exige en outre que la modification soit votée à la majorité absolue (2), ce qui est aussi le cas pour Sud-Australie et Ouest-Australie (3). Au Queensland, un bill ordinaire peut modifier l'assemblée législative. Il faut au contraire, lorsqu'il s'agit de toucher au Conseil législatif, que la loi obtienne en deuxième et en troisième lecture une majorité des deux tiers dans l'une et l'autre Chambre et qu'elle soit réservée à la sanction royale (4). En Tasmanie, aucune exigence, non plus qu'à Terre-Neuve, au Cap et à Natal. La Constitution du Commonwealth, par contre, veut que toute proposition de loi pour une revision constitutionnelle soit adoptée par une majorité absolue de chaque Chambre et qu'elle soit ensuite soumise au refe-

(1) 18 et 19 *Vict*, c. 54, s. 36.

(2) 18 et 19 *Vict*, c. 55, s. 60.

(3) *South Australia Act*, n° 2 de 1855-1856, s. 34. Pour *West Australia*, 53 et 54 *Vict*, c. 26, s. 73.

(4) Act colonial de 1867, 31 *Vict*, n° 38, s. 9 et 10.

rendum populaire (1). Il est d'ailleurs évident qu'à ces conditions, qui sont propres à chacune des colonies, il y a lieu d'en joindre une qui leur est commune à toutes et qui, pour n'être pas explicite, n'en est pas moins formelle, celle de ne pas faire usage de leurs pouvoirs constituants d'une manière qui serait incompatible avec la suprématie du Parlement britannique et, par conséquent, avec les droits de la dynastie établie en Angleterre.

Enfin les colonies ont obtenu, et c'était là pour elles la question capitale, la liberté commerciale et douanière. Certes, la réglementation étroite et tyrannique du pacte colonial s'était, avec le temps, bien atténuée. Les colonies avaient été autorisées à commercer directement avec les ports européens, à condition que ce fût au moyen de bateaux anglais. Huskisson avait, en 1825, fait un pas vers la réciprocité et ouvert leurs marchés aux Etats qui, ayant des colonies, accordaient le même privilège à la marine marchande britannique. Mais les relations de métropole à colonie et de colonie à colonie étaient toujours assimilées au cabotage et réservées exclusivement à la mère-patrie (2) ; le principe avait été maintenu que le commerce avec les colonies ne devait pas être placé sur le même pied que le commerce avec l'étranger ; et, tout en leur laissant la liberté d'établir leurs tarifs douaniers, la Grande-Bretagne s'était assu-

(1) Art. 128.

(2) EGERTON, *op. cit.*, p. 257.

rée sur leurs marchés une situation privilégiée en frappant de droits différentiels les marchandises étrangères. Le triomphe des idées de l'Ecole de Manchester devait changer tout cela. La tourmente libre-échangiste balaie tous les vestiges du système mercantile, sans que l'Angleterre, préoccupée d'élargir le champ de sa politique commerciale, fasse aucun effort pour les retenir. En 1846, elle autorise le Canada à rappeler ou à réduire les droits qui ont été imposés par des statuts impériaux (1). L'année 1849 voit la fin des Acts de navigation (2). En 1857 un *imperial customs Act* (3) établit le principe général de la liberté commerciale, étendue en 1869 au cabotage et à la marine marchande (4). Les provinces australiennes avaient reçu pouvoir, trois années auparavant, de modifier leurs tarifs (5).

Or, les sociétés jeunes ont besoin des revenus des douanes pour équilibrer leurs budgets lourdement grevés. Il leur faut, de plus, défendre contre la concurrence étrangère leurs industries naissantes. Les colonies n'ont donc pas tardé à adopter une politique douanière franchement protectionniste. Mais la mère-patrie, fidèle à son principe, n'a pas cru devoir s'opposer à la mise en vigueur de tarifs qui la frappent aussi

(1) 9 et 10 *Vict*, c. 94.

(2) 12 et 13 *Vict*, c. 29.

(3) 20 et 21 *Vict*, c. 62.

(4) *Colonial Merchant shipping Act* de 1869, 32 et 33 *Vict*, c. 2, abrogé et remplacé par 57 et 58 *Vict*, c. 60. Voir aussi 58 et 59 *Vict*, c. 3.

(5) 29 et 30 *Vict*, c. 74.

bien que les nations étrangères (1). Il n'en serait pas de même, toutefois, si elles consentaient à un pays donné un régime de faveur dont l'Angleterre et les pays avec lesquels elle a passé des traités de commerce seraient exclus. Les instructions aux gouverneurs leur interdisent de sanctionner les bills qui contiendraient des dispositions de ce genre, et le gouvernement métropolitain n'a consenti en 1878 à lever cette interdiction à l'égard du Canada qu'en raison de son voisinage avec les Etats-Unis et pour lui permettre d'engager avec eux des négociations en vue d'un traité de réciprocité. Ces négociations, maintes fois reprises, n'ayant pas abouti, le Dominion a été amené à se rapprocher de la mère-patrie et a consenti en sa faveur, sur son tarif général, une réduction de droits qui, primitivement de 25 p. 100, a été élevée le 1^{er} juillet 1900 à 33 p. 100.

Là conclusion de lord Durham, pourtant si libérale, a donc été dépassée de beaucoup et son auteur s'illusionnait étrangement lorsqu'il pensait, après avoir posé le principe, pouvoir en limiter l'application. Le peuple est avant tout logique. Il l'est même terriblement. Du moment que l'Angleterre était entrée dans la voie des concessions, il lui fallait, bon gré, mal gré, aller jusqu'au bout et elle l'a fait. Nous savons d'ailleurs que ce fut de bon gré. Quant à examiner en détail les

(1) Voir les déclarations faites aux Communes, le 20 mars 1879, par sir Michael Hicks Beach, au sujet du nouveau tarif canadien. *Hansard D.*, t. CCXLIV, p. 1311.

autres points qui ont passé de sa compétence dans celle des autorités coloniales, c'est là une peine que nous ne prendrons pas. Ils ont trait à tout ce qui fait la vie interne d'un Etat : à l'agriculture, aux travaux publics, aux postes, à la justice, aux finances, etc. Il suffit pour les connaître de consulter la liste des ministères dans une colonie quelconque ou mieux de parcourir dans la Constitution du Canada ou de l'Australie les articles qui énumèrent les pouvoirs du Parlement (1). Nous ajouterons cependant quelques mots sur la remise aux colons du soin de leur propre défense et l'abandon qui leur a été fait du droit de juridiction sur la haute mer.

La question militaire a été résolue il y a déjà longtemps, à l'époque où il était bien porté en Angleterre de se désintéresser des colonies. Les dépenses nécessitées par la protection de ces dernières étaient alors évaluées à 90 millions de francs, leur contribution personnelle ne dépassant pas le dixième de cette somme. En 1861, une commission fut nommée pour examiner les réformes qu'il conviendrait d'apporter à cet état de choses. Son avis fut que les possessions britanniques devaient supporter dans la plus large mesure la responsabilité et les frais de leur défense, et le 4 mars 1862, sur la proposition de M. Arthur Mills, la Chambre des communes décida qu'en principe les colonies à gouver-

(1) Art. 91 et 92 de la Constitution canadienne, 51 et 52 de la Constitution du Commonwealth.

nement propre auraient à pourvoir à leur sécurité à l'intérieur et à contribuer à leur protection au dehors.

En conséquence, les législatures coloniales furent autorisées à subvenir, sous réserve de l'approbation du roi en Conseil, à l'entretien et à l'équipement de vaisseaux de guerre (1) et les troupes métropolitaines furent graduellement rappelées, si bien qu'en 1873 le sous-secrétaire d'Etat pouvait déclarer à la Chambre qu'il n'y avait plus de dépense militaire qui ne fût faite dans un but impérial (2). Des considérations stratégiques avaient fait toutefois maintenir des garnisons à Halifax, dans la Nouvelle Ecosse, et à Esquimaux, dans l'île de Vancouver. Mais à la suite de négociations engagées entre les autorités anglaises et le gouvernement canadien, elles ont été retirées le 1^{er} juillet dernier. Le *War Office* avait essayé d'obtenir en échange de l'abandon qu'il faisait de son contrôle une contribution annuelle de 250.000 dollars ; il s'est heurté à un refus catégorique. Les colonies n'ont du reste jamais élevé de protestations contre le retrait des troupes britanniques, et bien qu'elles aient toujours droit à la protection des armées et flottes impériales, elles ont pourvu à leur propre défense par l'organisation de milices (3).

(1) 28 et 29 *Vict.*, c. 14.

(2) *Hansard D.*, t. CCXIV, p. 1351.

(3) Leurs forces permanentes sont peu importantes, mais leurs milices sont assujetties à des périodes d'instruction annuelles. Voici les chiffres

Le problème de la défense navale, plus difficile à résoudre, n'a pas encore reçu de solution ; il n'y a pas de marine coloniale. Toutefois, l'amirauté anglaise reçoit des membres de l'Union certains subsides. Les provinces australasiennes, notamment, pourvoient, depuis 1887, à l'entretien d'une escadre ; mais il a été stipulé que celle-ci ne pourrait, sans leur autorisation, être utilisée ailleurs qu'en Océanie (1).

Quant à la juridiction sur la haute mer, elle appartenait en droit à des cours de vice-amirauté (2), mais était exercée, en fait, par des cours coloniales. Un act de 1890 est venu légaliser cette pratique en supprimant les cours de vice-amirauté et en autorisant les législatures coloniales à en transférer les fonctions à leur cour suprême (3).

En somme, le Parlement britannique n'a plus normalement que le contrôle des affaires extérieures. N'étant pas des collectivités publiques souveraines, des colonies publiées au *Blue Book* relatif à la conférence coloniale de 1902 (Cd. 1299), p. 47 et s. :

	Troupes permanentes	Milices	
		Payées	Volontaires
Canada.....	1.021	»	37.131
Australie.....	1.920	17.817	8.143
Nouvelle-Zélande.....	299	»	17.302
	3.240	17.817	62.576

(1) *Australasian naval force Act* du 20 décembre 1887.

(2) Créées par 30 et 31 *Vict.*, c. XLV.

(3) *Colonial Courts of Admiralty Act*, 53 et 54 *Vict.*, c. 27. Cet Act commun à tout l'Empire ne devait s'appliquer aux *self governing* colonies qu'autant qu'elles y consentiraient, ce que n'ont fait ni la Nouvelle-Galles, ni Victoria. La couronne s'est d'ailleurs réservé le droit de rétablir les cours de vice-amirauté.

nies, même autonomes, ne sauraient participer directement à la vie internationale, figurer en leur nom personnel parmi les membres de la *Civitas gentium*. Sans doute, la personnalité internationale n'est pas inséparable de la qualité d'Etat. Mais elle ne peut résulter que d'une délégation formelle de pouvoirs, et l'Angleterre considérerait certainement comme une offense grave la tentative que ferait tout Etat pour entrer en relations immédiates avec l'une quelconque de ses provinces.

Relations d'Etat à Etat, la guerre, les traités et la représentation diplomatique sont donc restés du ressort du Parlement, porteur de la souveraineté. Au reste, ce sont là questions dont l'importance est allée sans cesse grandissant et dont, plus que jamais, il importe de confier l'examen et la solution à un pouvoir fort. Aussi relèvent-elles, dans tous les Etats fédéraux aussi bien que dans l'Union, de l'autorité centrale.

En ce qui concerne le droit de guerre, la règle est absolue. Seuls, les Etats ont, d'après le droit des gens, le *jus belli* actif ou passif. Le Canada ou l'Australie ne pourraient valablement déclarer la guerre à un Etat donné. Le mieux qu'ils puissent faire serait de créer des difficultés susceptibles de dégénérer en conflit armé. Car une métropole est responsable, à l'égard de toutes les nations, de ses colonies. Elle les représente activement et passivement, tant au point de vue de leurs obligations que de leurs droits, et il importe peu qu'elle

n'ait, comme c'est ici le cas, d'autre moyen que la force pour les régenter. Il est vrai que, par contre, elles sont exposées à être entraînées, malgré elles, dans un conflit qui ne les concerne en rien et sur l'engagement duquel elles n'ont pas été appelées à donner leur avis ; ce qui n'est pas le moindre grief des provinces britanniques contre leur actuelle situation.

Bien entendu, elles ont droit à la protection des armées et des flottes impériales (1), et, quoique la mère-patrie ait retiré les garnisons qu'elle y entretenait, elles ne sauraient s'opposer à un débarquement de troupes métropolitaines sur un point quelconque de leur territoire. La question fit l'objet, en 1877, d'un sérieux différend entre les ministres responsables du Cap et le gouverneur, sir Bartle Frere : elle fut résolue en faveur de ce dernier (2). Les colonies ne sauraient pas davan-

(1) La réciprocité n'est pas vraie : la mère-patrie n'a pas droit à l'aide de ses colonies, et c'est de leur plein gré que celles-ci ont envoyé des contingents dans l'Afrique du Sud au cours de la dernière guerre.

Ces contingents ont atteint le chiffre de 30.863 hommes, soit 8.400 pour le Canada, 6.208 pour la Nouvelle-Galles, 3.897 pour Victoria, 2.903 pour le Queensland, 1.494 pour Sud-Australie, 1.165 pour Ouest-Australie, 796 pour la Tasmanie et 6.000 pour la Nouvelle-Zélande. *Blue Book Cd.* 1299, p. 43.

(2) Lorsque des troupes impériales sont stationnées dans une colonie, c'est au gouverneur qu'il appartient, en tant que fonctionnaire de la couronne, de donner à l'officier qui les commande des instructions concernant leur distribution et leur emploi en escortes ou autres service, nécessités par la sécurité et le bien-être de la colonie. Mais, bien que portant le titre de capitaine général ou de commandant en chef, il n'est pas, à moins d'une nomination spéciale, investi de leur commandement. Il n'a pas qualité, par conséquent, pour communiquer officiellement avec les officiers subalternes sans le concours de l'officier qui les commande. Si la colonie est envahie ou attaquée par un ennemi étranger, c'est cet

tage soustraire leurs milices au contrôle soit de l'autorité militaire anglaise, soit du gouverneur, et, dans le cas de guerre étrangère, leurs forces doivent concourir à la défense de l'Empire d'après un plan général de mobilisation élaboré par le *joint naval and military committee on defence*, qui siège à Londres, au *War Office*. On conçoit, en effet, qu'il soit nécessaire, dans cette éventualité surtout, d'assurer la plus grande harmonie entre les autorités militaires de l'Empire.

Enfin, il est évident que les colonies seraient en droit de repousser par leurs propres moyens une agression subite. Le droit de légitime défense appartient à toute collectivité, souveraine ou non, et, mieux partagées sur ce point que les membres des Etats fédéraux, les colonies anglaises possèdent les moyens de se faire respecter. Rien ne s'opposerait à *fortiori* à ce que l'une d'entre elles réprimât elle-même une insurrection indigène (1), et ce serait le devoir du gouverneur de faire le nécessaire, après entente avec son cabinet et conformément aux lois propres de la colonie.

Pour ce qui est du droit de légation, il fait entièrement défaut aux membres de l'Union. Ceux-ci sont

officier qui assume entièrement l'autorité militaire. Mais si une insurrection ou des troubles se produisent dans la colonie qui sont de nature à justifier l'emploi de la force armée, c'est le gouverneur qui doit déterminer, sous sa responsabilité, dans quelle mesure il y a lieu de le faire et de donner au chef des troupes ses instructions.

(1) Le Canada a pu repousser, avec ses seules forces, l'invasion des Fénians de 1870 et réprimer la révolte des métis de 1885.

représentés auprès des puissances étrangères par les ambassadeurs, envoyés ou ministres de la métropole, et leurs citoyens ont droit partout à la protection et à l'assistance de ses agents diplomatiques et consulaires. Leurs gouvernements ne peuvent non plus entrer officiellement en rapports que par l'intermédiaire du secrétaire d'Etat pour les colonies, qui se trouve ainsi être l'arbitre des difficultés qui surgissent entre elles. Mais cette dernière interdiction n'a rien d'absolu. Le gouvernement impérial a maintes fois autorisé des ententes intercoloniales, entre autres, la conférence de 1883, d'où est issu ce *Federal Council of Australasia*, premier acheminement vers la fédération, — les nombreuses conventions qui ont préparé cette dernière (1), — et la conférence d'Ottawa de 1894 qui, réunie sur l'initiative du Canada, s'occupa principalement de politique économique.

Notons enfin que les colonies à gouvernement responsable ont à Londres des représentants. Ce sont des personnages officiels dont la mission était dans le principe commerciale. Mais ils sont arrivés, par la force des choses, à servir d'intermédiaires entre la colonie qui les nomme et le gouvernement de la métropole. On les appelle les « Agents-General », d'un vieux mot qui désignait, antérieurement à l'indépendance

(1) Melbourne 1890, Sydney 1891, Adélaïde 1897, Sydney et Melbourne 1898 et, enfin, la Conférence des « Premiers » à Melbourne, en 1899.

américaine, les agents de la Nouvelle-Angleterre. Car les colonies avaient de tout temps été représentées dans la métropole, soit par des marchands, soit par des hommes politiques anglais, et Burke, par exemple, était, au moment où il plaidait si vigoureusement la cause de l'Amérique, l'agent de la province de New-York. Plus tard, en 1833, le gouvernement britannique s'efforça de rattacher cette institution au ministère des Colonies en créant le bureau, officiel cette fois, des *Crown agents for the colonies*. Mais lorsque le Canada et l'Australie eurent obtenu l'autonomie, il devint difficile au gouvernement britannique de conserver à Londres le contrôle de leurs intérêts commerciaux et financiers, et les agents généraux reparurent. Ils sont actuellement au nombre de dix, le Commonwealth seul n'étant pas représenté. Ils s'occupent des questions de finance, d'émigration et de commerce, négocient les emprunts, surveillent les mouvements de fonds auxquels ils donnent lieu, passent les marchés intéressant la colonie et, bien que dépourvus de tout caractère officiel, jouent en fait un rôle diplomatique. Il est aujourd'hui admis qu'il y a incompatibilité entre leurs fonctions et celles de membre du Parlement impérial : sir Julius Vogel, agent général de la Nouvelle-Zélande, fut mis en demeure de choisir entre sa charge et le Parlement.

La situation des agents généraux ne cadre plus avec leurs actuelles fonctions, dont l'importance s'accroît

sans cesse en même temps que se développent les colonies. Aussi ces dernières désireraient-elles qu'elle fût modifiée. Le gouvernement canadien donne depuis 1879 à son agent le titre de haut commissaire et représentant résident du Canada dans le Royaume-Uni, ce qui est significatif. Et voici ce que sir Julius Vogel écrivait, le 12 février de la même année, au secrétaire colonial néo-zélandais (1) : « Il y a beaucoup à dire en faveur d'une modification du titre et de la situation de l'agent général. Cette désignation vient, je crois, de celle que portaient jadis les représentants de la Nouvelle-Angleterre avant la déclaration de l'indépendance américaine. Mais elle ne rend pas justice aux multiples responsabilités et à la situation véritable du fonctionnaire en question... Il me semble que les fonctions d'agent général sont éminemment représentatives et qu'ils devraient être appelés ministres résidents en Angleterre pour telle colonie. En même temps, je pense qu'ils devraient avoir une position définie parmi les serviteurs de la reine, ce qu'ils n'ont pas. En fait, ils sont dépourvus de tout rang. Je suis également d'avis que bien des choses qui passent maintenant par les gouverneurs des colonies et courent ainsi quelque risque de troubler la bonne harmonie entre la mère-patrie et les colonies, devraient être traitées par le ministre résident d'après des instructions directes don-

(1) *New-Zealand parl. papers*, sess. II, 1879, D. 3.

nées par le gouverneur en conseil .. » Et il concluait : « La position d'un agent général devrait, à mon sens, être analogue à celle d'un ambassadeur, en tenant compte de ce fait qu'il représente une partie du même empire. »

Reste le droit de conclure les traités, le *treaty making power*. Là aussi, la règle est qu'il appartient aux seuls Etats souverains, mais, dans la pratique, on y admet volontiers des exceptions. S'il est en effet (en dehors des conventions qui, terminant un conflit armé, sont soumises au principe absolu posé au sujet du droit de guerre) des traités qui concernent l'ensemble de l'Etat composé, il en est dont l'importance est toute relative et n'existe que pour certains de ses membres. Il est par suite possible d'en abandonner le soin aux collectivités qu'ils concernent plus particulièrement, qu'elles fassent partie d'un Etat fédéral véritable ou d'un groupement comme celui qui nous occupe.

Ceci explique qu'ici, comme ailleurs, la tendance en vertu de laquelle les colonies s'efforcent d'avoir la plus grande part possible dans le règlement de leurs affaires personnelles ait pu se faire sentir. Le Dominion a reçu pouvoir de conclure des traités avec les Indiens du territoire du Nord-Ouest, jadis propriété de la Compagnie de la baie d'Hudson (1), et le Commonwealth, d'entrer en relations directes avec les îles du Paci-

(1) 31 et 32 Vict., c. 105.

fique (1). Les provinces qui les composent avaient obtenu antérieurement à leur fédération le droit de régler par des arrangements particuliers leurs relations commerciales et économiques (2). Mais le principe n'en demeure pas moins que les membres de l'Union ne peuvent s'obliger par traité autrement que par l'intermédiaire du gouvernement britannique.

S'ensuit-il qu'elles soient liées par les conventions que passe ce dernier avec les puissances étrangères? Nullement. Il est admis qu'elles ne sont engagées que si elles ont été mentionnées au contrat, ce qui n'a lieu que de leur consentement, et la métropole, prévoyant le cas où ce consentement donnerait lieu à des regrets, se réserve généralement le droit de dénoncer tout traité pour chacune des colonies qui y ont adhéré.

C'est que, s'il était aisé à l'Angleterre de contracter au nom de ses colonies autonomes aussi bien qu'au sien propre, il lui était beaucoup moins facile de les obliger à respecter les engagements pris. Une loi est souvent nécessaire pour donner effet à un traité : comment contraindre la législature à la voter malgré elle? Le Parlement, dira-t-on, peut le faire en son lieu et place. Sans doute, mais osera-t-il s'y hasarder si la question intéresse au premier chef la colonie ou est considérée

(1) *Federal Council of Australia Act* (1885), 48 et 49 Vict., c. 12, art. 15.

(2) Les provinces canadiennes en 1861, les provinces australiennes en 1873.

par elle comme d'importance capitale ? Et que ferait-il, si cette dernière refuse d'accepter la loi qui lui est ainsi imposée, si elle la prétend inconstitutionnelle par ce que d'ordre intérieur, ou si elle prend des mesures administratives qui en rendent l'application impossible ? Est-il besoin de rappeler, à titre d'exemple, les difficultés auxquelles a donné lieu l'application des clauses du traité d'Utrecht, relatives à Terre-Neuve ? Et il est permis d'estimer que lord Lansdowne s'est bien avancé, lorsque, à propos de l'accord franco-anglais, il a pris l'engagement suivant : « Si l'effet de règlements locaux quelconques qui seraient édictés dans l'avenir par le gouvernement de Terre-Neuve, devait, dans l'opinion du gouvernement français, être de nature à porter atteinte aux droits conventionnels des pêcheurs français, le gouvernement de la République n'aurait qu'à appeler l'attention du gouvernement de Sa Majesté en vue d'assurer l'exécution des termes de la convention (1). »

Inversement, une loi coloniale peut porter atteinte aux clauses d'un traité, et si le gouvernement britannique n'estime pas devoir user du droit de veto qui appartient à la couronne, il ne lui reste qu'à dénoncer le traité même. Il l'a fait en 1898 à l'égard de l'Allemagne (traité du 30 mai 1825) et de la Belgique (traité du 23 juillet 1862) pour pouvoir bénéficier du régime de

(1) V. le rapport de M. Deloncle au nom de la Commission des affaires étrangères.

faveur que le Canada offrait aux produits de la métropole. Ce régime aurait du être étendu à ces deux puissances. L'article 7 du traité allemand déclarait en effet que la clause de la nation la plus favorisée s'appliquerait aux colonies et possessions de Sa Majesté britannique et que les produits des Etats du *Zollverein* ne seraient pas sujets à des droits d'importation autres ou plus élevés que les produits du Royaume-Uni ou ceux d'une autre contrée. Il était de même stipulé à l'article 15 du traité belge que les produits d'origine et manufacture belges ne seraient pas grevés dans les colonies britanniques de droits autres que ceux frappant les produits similaires originaires de la Grande-Bretagne. Mais, lorsque l'Allemagne réclama au gouvernement canadien les avantages auxquels elle croyait avoir droit, ce dernier répondit que le traité de 1865 était pour lui *res inter alios acta*, et l'Angleterre préféra le dénoncer que d'e refuser une concession qui, à ses yeux, n'était qu'un premier pas vers une entente douanière générale des membres de l'Union. L'Allemagne a d'ailleurs maintenu à l'Angleterre le privilège de la nation la plus favorisée, mais, considérant désormais le Dominion comme une entité politique séparée, elle a soumis les produits canadiens à son tarif général. (1)

La question des traités est donc particulièrement délicate et l'on comprend à merveille que l'Angleterre

(1) Le Canada a d'ailleurs usé de représailles et frappé d'une surtaxe de 1/3 tous les produits d'origine ou de provenance allemande.

s'assure des intentions de ses provinces avant de stipuler ou de s'engager en leur nom. Il lui arrive même d'admettre aux délibérations des délégués de la colonie intéressée. Le fait s'est produit à diverses reprises pour le Canada à l'occasion de conventions passées avec les Etats-Unis. Sir John Macdonald, alors premier ministre du Dominion, fut un des commissaires qui négocièrent en 1871 le traité de Washington, dont le but était de résoudre un certain nombre de difficultés de voisinage. Le traité de réciprocité de 1874, qui ne fut pas ratifié par le sénat américain, avait été signé, du côté canadien, par un sénateur, M. George Brown. Sir Charles Tupper fut adjoint en 1877 à M. Joseph Chamberlain et à sir Sackville West, chargés par le gouvernement britannique de discuter avec les représentants des Etats-Unis la question, depuis longtemps en litige, des pêcheries et en profita pour réclamer entre les deux républiques nord-américaines une plus grande liberté de l'intercourse commerciale. Un « premier » canadien, sir John Thompson, siégeait au tribunal arbitral qui examina la question de la mer de Bering et donna gain de cause au Canada. Et la commission mixte qui se réunit, sous la présidence du baron Herschell, à Québec, du 23 août au 10 novembre 1898, puis à Washington, de novembre de la même année à février de la suivante, dans le but de régler divers sujets de dispute entre le Dominion et les Etats-Unis, comprenait quatre représentants du Canada et un de Terre-Neuve. Elle avait

abordé, entre autres questions, celle de la frontière de l'Alaska, qui a été résolue le 20 octobre 1903 à l'avantage des Etats-Unis, grâce à la voix du seul arbitre anglais siégeant au tribunal, celle de lord Alverstone, *Lord Chief Justice* d'Angleterre (1).

Enfin, les colonies à gouvernement responsable ont accédé individuellement à l'union postale universelle. Elles sont représentées par des délégués spéciaux aux congrès qui ont lieu tous les cinq ans et peuvent conclure avec l'étranger les conventions postales particulières autorisées par les articles 19 et 20 du traité.

Le principe de la non-intervention de la métropole dans les affaires qui mettent en jeu les intérêts locaux de ses provinces *beyond the seas*, a donc été poussé jusqu'à ses limites extrêmes. Les actes constitutionnels avaient donné pouvoir aux législatures coloniales de faire des lois « pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement de la colonie ». La pratique s'est chargée de remplir ce cadre peu rigide, et l'on sait maintenant tout ce qu'il renferme d'attributions. Ces législatures ont actuellement un champ d'action considérable, touchent aux questions les plus diverses et les plus importantes, font œuvre d'assemblées non plus seulement provinciales, mais nationales. Leurs pouvoirs n'ont du reste

(1) Le peuple canadien n'a pas dissimulé le mécontentement que lui causait la sentence rendue et le « premier », sir Wilfrid Laurier, tout en le rappelant au respect d'une décision arbitrale, a cru devoir exprimer ses regrets que le Dominion ne fût pas libre de *traiter à sa guise* et de défendre lui-même ses droits (23 octobre 1903).

rien de précaire. Consolidés par l'usage, admis par tous, reconnus *urbi et orbi*, ils ont acquis une valeur vraiment constitutionnelle. Ce sont bien des Parlements qui siègent à Ottawa, à Cape-Town, à Melbourne, à Wellington. Ils sont, dans leur sphère propre, aussi souverains que le Parlement britannique lui-même.

Cependant la prééminence appartient toujours à ce dernier et ses statuts ont le pas sur les lois coloniales toutes les fois qu'il leur arrive de se rencontrer avec elles sur un même terrain.

La règle a, semble-t-il, été admise de tout temps. On la retrouve dans les chartes qui avaient été octroyées aux premiers colons américains, et nous savons qu'elle leur fut rappelée en termes formels par Guillaume III. Le *Colonial Laws validity Act* de 1865 l'a précisée en ces termes :

« Art. 2.— Toute loi coloniale qui est ou sera en contradiction avec les dispositions d'un Act du Parlement
« s'appliquant à la colonie à laquelle cette loi peut se
« rapporter, ou avec une ordonnance ou un règlement
« fait sous l'autorité d'un Act du Parlement ou ayant
« dans la colonie la force ou l'effet d'un Act de cette
« nature, sera lue relativement à cet Act, ordonnance
« ou règlement et restera, dans la mesure de la contradiction mais non autrement, absolument nulle et
« inopérante.

« Art. 3. — Nulle loi coloniale ne sera considérée
« comme nulle et inopérante sous prétexte de contradic-

« tion avec le droit anglais, à moins qu'elle ne contredise
« les dispositions d'un Act du Parlement, d'une ordon-
« nance ou d'un règlement ainsi qu'il est dit ci-dessus.

« Art. 4. — Nulle loi coloniale, faite avec le concours
« du gouverneur d'une colonie ou sanctionnée par lui,
« ou devant être plus tard ainsi faite ou sanctionnée,
« ne sera considérée comme nulle et inopérante par la
« simple raison que des instructions relatives à cette loi
« ou à son sujet peuvent avoir été données au gouver-
« neur par Sa Majesté ou en son nom, par tout moyen
« autre que lettres patentes ou quelconque instrument
« autorisant le gouverneur à concourir à la confection
« de la loi ou à y joindre sa sanction pour la paix, l'or-
« dre et le bon gouvernement de la colonie, quand bien
« même ces instructions seraient rappelées dans les-
« dites lettres patentes ou ledit instrument ».

Ce texte, assez diffus, établit en somme deux choses :
un principe et une exception. Le principe, conforme à
ce qui a été dit précédemment, est que toute loi colo-
niale, faite suivant les formes requises et dans les limites
assignées à la législature, est parfaite et vaut à l'égard
de tous. Il importe peu que le gouverneur qui, à l'instar
du roi d'Angleterre, est partie à la législation, ait donné
son consentement à un bill, alors que les instruc-
tions particulières qu'il reçoit de Londres lui enjoin-
naient de le refuser. C'est affaire entre lui et son chef
direct, le secrétaire colonial, qui pourra d'ailleurs, ainsi
que nous aurons l'occasion de le voir, demander au roi

d'user de son droit de veto. Il importe peu également que la loi soit ou non en conformité avec le droit anglais, c'est-à-dire avec le *Common Law* (1), avec les statuts quels qu'ils soient qui étaient en vigueur à l'époque où la colonie a été fondée, avec ceux qui, promulgués depuis, ne lui ont pas été étendus. Ce qui importe, et c'est ici qu'apparaît l'exception, c'est que la législation d'une colonie ne soit pas en contradiction avec les dispositions des statuts impériaux qui lui sont applicables.

Il est impossible, en effet, que deux pouvoirs, qui n'ont pas des champs d'action absolument séparés, n'entrent pas en conflit sur quelques points. Or, si on les considère comme étant de même force, on s'expose à ce que, comme les chèvres du fabuliste, ils s'entêtent à ne pas céder, à ce qu'ils se paralysent, à ce qu'il y ait *dead-lock* et peut-être, pour finir, bataille. Aussi, les constitutions fédérales, lorsqu'elles n'assignaient pas à chacune des parties en présence un domaine nettement délimité, ont-elles décidé que la loi fédérale l'emporterait sur toute disposition d'un Etat particulier qui lui serait contraire. Comme disent les Allemands : *Reichsrecht bricht Landesrecht*.

Il en est de même ici. Les lois de l'Empire brisent celles de chaque colonie. Le dernier mot reste nécessairement à l'autorité suprême. La loi coloniale qui

(1) Serait valable la loi qui supprimerait, dans une colonie, l'institution du jury, si chère aux Anglais.

méconnaît un statut anglais est condamnée à une existence misérable de disposition parfaite sans doute, mais néanmoins sans force. Un Act valable aujourd'hui est exposé à ne plus l'être demain, puisqu'il suffira de promulguer une loi en Angleterre pour rendre ses dispositions en quelque sorte inconstitutionnelles, et partant invalides.

Mais, dira-t-on, à qui appartiendra-t-il de rechercher l'existence de la contradiction et d'en déterminer la mesure? Aux tribunaux de droit commun tout uniment. L'Union ne possède pas d'organe spécial chargé de décider de la constitutionnalité des lois, comme l'était le Sénat conservateur dans nos Constitutions impériales, ou de recevoir, comme le fait notre Conseil d'Etat à l'égard des actes administratifs entachés d'excès de pouvoir, les recours tendant à l'annulation définitive et *erga omnes* des lois qui auraient été votées contradictoirement avec les statuts impériaux.

C'est le corps judiciaire qui, pour chaque espèce à lui soumise, déclare qu'il y a lieu ou non d'observer la législation coloniale. Il en puise le droit — ou plutôt le devoir — dans la fonction générale qu'il a d'appliquer et d'interpréter les lois. Lorsque, pour un même point, il vient à rencontrer deux textes qui se contredisent, il faut bien qu'il s'en tienne à celui qui seul a pour lui, toujours et dans tous les cas, force obligatoire, puisqu'il émane d'un pouvoir absolu, au texte du Parlement du

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande (1).

Cette emprise toute naturelle du judiciaire sur le législatif n'est pas un des traits les moins curieux de la Constitution impériale actuelle. Mais elle était déjà une des originalités de l'ancienne, et, conservée par les Américains, elle est arrivée à constituer un des points les plus intéressants de leur pratique constitutionnelle.

(1) Les tribunaux de tous pays n'agissent pas différemment lorsque, de deux lois concernant un même sujet, ils font l'application de la plus récente.

CHAPITRE III

LE GOUVERNEUR

« The office of governor tends to become the link which connects the mother country and the colony, and his influence, the means by which harmony of action between the local and imperial authorities is to be preserved. »

LORD ELGIN.

Tel étant le système sur lequel repose actuellement l'union de l'Angleterre et de ses provinces autonomes, il convient de rechercher ce qu'a pu devenir, sous le régime nouveau, la fonction de gouverneur.

Cette question fut, on s'en souvient, le grand achoppement à l'introduction dans l'Empire du gouvernement responsable. Les hommes d'Etat anglais, impuissants à se libérer des préjugés d'un autre âge, ne voyaient pas seulement dans les termes de colonie et de responsabilité une contradiction infrangible. Ils se laissaient aussi arrêter par une prétendue impossibilité de concevoir sous le parlementarisme le rôle de ce personnage de fondation qui, dans toute possession britan-

nique représentait la couronne et avait nom de gouverneur.

La fonction de ce dernier était alors nettement définie et ne soulevait aucune difficulté. Elle s'est maintenue, du reste, sans modifications essentielles dans les *Crown Colonies*.

Fonctionnaire exécutif, nommé par la couronne pour le temps qu'il plaira à Sa Majesté (1), relevant du secrétaire colonial, lui-même responsable — tant pour ses actes personnels que pour ceux de ses subordonnés — devant le Parlement, le gouverneur méritait alors parfaitement son titre, il *gouvernait*. Non pas que sa qualité lui conférât par elle-même aucune compétence générale ni qu'une fraction quelconque des prérogatives amoncelées sur la tête du souverain lui fut, du fait de sa désignation, déparée. De pouvoirs, il n'avait que ceux contenus explicitement ou implicitement dans sa commission. Ses actes, par suite, ne valaient qu'autant qu'ils rentraient dans la limite de la délégation qui lui était consentie et qu'ils étaient conformes aux instructions qui lui étaient remises lors de sa désignation ou qu'il recevait, au cours de son administration, du ministre, son chef (2). La nomination des

(1) Pratiquement les gouverneurs ne restent pas en place dans une même colonie au-delà du terme de six ans.

(2) V. la décision du Comité judiciaire du Conseil privé dans l'affaire *Cameron c. Kyte* (1835) (3 *State trials. New series*, p. 607). Cette décision a été confirmée depuis en diverses circonstances, notamment en 1879 dans *Musgrave c. Potido*, *Law Reports* 5, *Appeal Cases*, pp. 102 et 111.

Le gouverneur général de l'Inde, qui a le titre de vice-roi, a, au con-

gouverneurs était alors faite par lettres patentes sous le Grand Sceau du royaume, et c'étaient elles qui précisément délimitaient leur compétence (1).

Ainsi armé, le représentant du roi gouvernait, sur avis purement consultatif d'un conseil nommé par la couronne et composé de hauts fonctionnaires. L'administration de la colonie reposait entièrement sur sa personne. Il n'était comptable de ses actes qu'à son chef hiérarchique, et l'assemblée, lorsqu'il y avait une assemblée, n'avait à proprement parler aucune prise sur lui.

Dans ce dernier cas pourtant, les résultats n'avaient jamais été bien merveilleux. L'histoire des premières colonies américaines est pleine des différends, jamais apaisés, des législateurs et des gouverneurs, ceux-ci se voyant constamment retirer leur traitement, comme des enfants que l'on prive de dessert parce qu'ils ont

traire, de par sa commission, un pouvoir général de décision. Il est soumis néanmoins aux ordres du secrétaire d'Etat pour l'Inde et ne pourrait prendre sur lui de décider de certaines affaires importantes, telles que, par exemple, la guerre et les traités. Au surplus, dans une circonstance critique et pour une question urgente, le gouverneur serait en droit d'agir au mieux des intérêts de la colonie (*Colonial office regulations*, art. 34). Mais l'hypothèse tend à devenir de moins en moins probable en raison de la facilité toujours grandissante des communications.

(1) Depuis 1875 on a simplifié la procédure de nomination des gouverneurs. La charge en a été constituée une fois pour toutes par lettres patentes, et les nominations sont faites par simple commission signée du roi, scellée du *signet* et contresignée du secrétaire d'Etat pour les colonies. Les instructions de début sont données dans une forme identique, à cette différence près que, signée en tête par le roi, elles se terminent par ses initiales et ne portent pas de contre-seing ministériel. Si, par la suite, les circonstances rendent nécessaires de nouvelles instructions, elles sont

désobéi. Les mêmes difficultés avaient reparu au Canada pendant la première moitié du XIX^e siècle. Et Lord Elgin, qui s'y connaissait, considérait qu'il n'y avait probablement pas de situation plus difficile et plus délicate que celle de gouverneur d'une colonie possédant une Chambre représentative. « Souverain constitutionnel, avec une commission fragile et temporaire, on attend de lui, disait-il, non qu'il règne, mais qu'il gouverne ; et qu'il gouverne sous les ordres d'un ministre éloigné, qui, s'il a un œil dirigé sur la colonie, doit avoir l'autre fixé sur la politique métropolitaine. Ainsi, n'étant pas lui-même un pouvoir, il est le point de choc de deux forces différentes et généralement contraires. Pour agir d'accord avec ces deux forces, et faire qu'il y ait entre elles quelque harmonie, il faut, dans les circonstances les plus favorables, une rare union de fermeté, de patience et de tact (1). »

Les hommes d'Etat anglais qui refusaient leur adhésion au système du gouvernement parlementaire n'étaient certainement pas ignorants de ces difficultés. Mais ils estimaient que le régime proposé allait encore empirer les choses. Singulier remède que celui qui consistait à donner au gouverneur, déjà dirigé de Lon-

données par le secrétaire d'Etat, sous forme de circulaire ou d'avis spécial

Le ministre des colonies a d'ailleurs réuni, dans une sorte de code, un certain nombre de règles générales à l'usage des gouverneurs et autres fonctionnaires de la couronne. Ce sont les *Colonial Office rules and regulations for H. M's Colonial Service*. — On trouvera ce vade-mecum dans le *Colonial Office list*.

(1) *Letters and Journal*, pp. 12 et 13.

dres par un ministre responsable devant le Parlement de Westminster, des conseillers coloniaux qui lui seraient imposés par la majorité de l'Assemblée. Que ferait-il lorsque ces instructions se trouveraient combattues par l'avis formel de son conseil, et que, las d'être ballotté entre deux solutions inconciliables, il serait contraint de prendre une décision ? Obéissant aux ordres venus de *Downing street*, il rétablissait le régime de la non-responsabilité. Se ralliant à l'opinion de ses ministres, il se libérait de toute subordination à l'égard des autorités métropolitaines ; de fonctionnaire, il devenait souverain. C'était le dilemme qui troublait tant Lord Sydenham et dont les deux propositions devaient, pendant près de dix années, immobiliser l'esprit des gouvernants anglais.

La métropole ne pouvait, c'est certain, renoncer à l'institution du gouverneur. Elle y voyait, non sans raison, un lien politique de grande importance entre elle et ses colonies. Elle entendait aussi maintenir à ce fonctionnaire sa qualité d'agent de contrôle et d'action. Mais encore n'était-il nécessaire de le faire que dans la limite où elle prétendait contrôler et agir. Et puisque, sur tous les points d'intérêt local, elle voulait bien n'intervenir plus, elle ne pouvait désormais exiger du gouverneur qu'il en prit la responsabilité. Le rôle de celui-ci était ainsi appelé à se dédoubler. Lui-même devenait une sorte de maître Jacques, tantôt souverain et tantôt fonctionnaire, souverain à l'égard des affaires intérieu-

res, fonctionnaire quant aux questions touchant les intérêts généraux, les affaires d'empire et de subordination impériale.

Lord Durham avait entrevu ce dédoublement de qualité, et nous savons le parti que son gendre sût en tirer pour le plus grand bien de la mère-patrie et de ses provinces d'Amérique. MÉRIVALE l'a admirablement compris et rendu : « Le gouverneur, a-t-il écrit (1), est, en ce qui concerne l'administration intérieure, un simple souverain constitutionnel, agissant par l'intermédiaire de ses ministres et n'intervenant, si tant est qu'il intervienne, que comme un ami ou un conseiller impartial. Mais si quelque question vient à être discutée, qui concerne les intérêts de la mère-patrie, alors son rôle commence de fonctionnaire indépendant . » Il en serait de même dans les cas de crise, d'*emergency*. Mais ceux-ci, pour parler comme un secrétaire colonial (2), ne peuvent être ramenés à aucun principe. Ils se présentent au cours d'événements qu'il est impossible et qu'il serait peu sage de prévoir, et dont la gravité ne peut, en général, être appréciée que par ceux qui s'y trouvent mêlés.

Est-ce à dire qu'en période normale, le rôle de gouverneur soit tombé au rang de fonction purement représentative, qu'il soit devenu un rouage enregis-

(1) *Op. cit.*, p. 649. V. aussi p. 666.

(2) Le duc de Newcastle, dans sa dépêche du 26 mars 1862 à sir G. Bowen, gouverneur du Queensland. *Parliamentary papers* de 1878, C. 2173, p. 70.

treur, une façon de roi fainéant ? On pouvait le croire et on l'a cru. L'opinion est sœur de celle qui fait du roi, dans la Constitution anglaise moderne, un ornement, un soliveau. Mais on sait ce que cette manière de voir a d'exagéré, de contraire à la réalité des choses. Sans doute, l'action du roi, non plus que l'action des gouverneurs constitutionnels, n'est pas de celles qui se manifestent par des actes précis, personnels ou par des ordres obligatoires. C'est une action, non de contrainte, mais de persuasion. Elle n'apparaît pas au grand jour, mais ne laisse pas d'être considérable, si celui qui l'exerce a ce doigté que seules une haute intelligence, une expérience profonde et surtout une connaissance accomplie du cœur humain sont susceptibles de procurer. « Sous mon système, écrivait lord Elgin, je crois qu'une plus grande place que sous aucun autre est réservée à l'influence du gouverneur, influence purement morale, influence de persuasion, de sympathie et de modération, qui apaise les passions de la politique locale en même temps qu'elle en élève le but (1). » Il faut d'ailleurs reconnaître que l'Angleterre a été merveilleusement servie par ses agents coloniaux, depuis l'instaurateur du système jusqu'aux actuels

(1) Lettre à M. Cunning Bruce de septembre 1852, *op. cit.*, p. 126 : « Il est loisible au gouverneur, ajoutait-il, de se faire, d'une manière toute spéciale, le patron de ces intérêts plus larges et plus hauts, tels que, par exemple, ceux de l'éducation et du progrès matériel et moral dans toutes ses branches, qui, différant en cela des contestations de parti, unissent, au lieu de les diviser, les membres du corps politique. »

gouverneurs, dignes successeurs des Dufferin, des Jersey, des Aberdeen et de tant d'autres.

Aussi les craintes qui s'étaient manifestées au moment où la métropole se voyait dans l'obligation d'accorder à ses colonies les bienfaits du régime parlementaire ne devaient-elles pas se réaliser. Loin d'affaiblir le lien d'union, la modification apportée à la situation du représentant royal devait, au contraire, contribuer à le fortifier. D'abord elle en diminuait encore la tension. Le gouverneur est devenu un relai sur la route qui va du pouvoir métropolitain à l'autorité provinciale. Il lui appartient, par conséquent, d'amortir le choc de ces deux forces qui se joignent en lui, de veiller à ce que de leur rencontre nulle étincelle ne jaillisse d'où puisse résulter une conflagration. Lord Dufferin a justement comparé son rôle à celui de l'humble ouvrier qui, préposé à la surveillance d'une machine à vapeur, s'en va, la burette à la main, verser une goutte ici et une goutte là, suivant que le besoin s'en fait sentir. Le gouverneur est aussi dans la province où il réside comme l'image réduite du souverain. Sa présence entretient le sentiment de fidélité à la dynastie. Il est enfin un souvenir vivant de la patrie absente. Et il n'y a pas un colon, si fruste soit-il, qui n'ait pour sa personne un profond respect, un peu même de cette vénération quasi religieuse qui existe dans le peuple anglais à l'égard du roi, et qui n'éprouve, par surcroît, quelque fierté à croiser et à saluer ce personnage officiel,

souvent un grand seigneur, qui vient dispenser aux rudes éléments d'une société neuve ce bon ton, ce savoir vivre, cette urbanité dont les hautes classes sont si riches en Angleterre.

On dira peut-être que ce sont là considérations puérielles. Il n'en est pas moins vrai que, grâce à elles, les colonies, même les plus remuantes, n'ont pas élevé d'objection sérieuse contre la désignation par le gouvernement métropolitain du chef de leur administration. Il y eut bien quelques difficultés à ce sujet en Australie pendant les années 1888 et 1889 (1). On fit ressortir que les colonies, pourtant intéressées au choix de leur gouverneur, étaient tenues à s'en remettre au bon plaisir de la mère-patrie et que, sans aller jusqu'à lui imposer tel ou tel personnage, elles pouvaient fort bien exiger que le représentant royal fût pour elles *persona grata*. Un Victorien, M. Patchett Martin, en profita pour présenter un projet d'après lequel les gouvernements coloniaux seraient appelés à fournir une liste de trois noms entre lesquels la métropole choisirait. On alla même jusqu'à parler d'élection. Mais il n'y avait là que l'expression momentanée du mécontentement soulevé par une nomination maladroite. Ce mécontentement s'est apaisé de lui-même et, contrairement à ce qui s'était produit pour le Canada, le gouvernement britannique a conservé le droit de nommer le gouverneur des provinces australiennes fédérées. La seule difficulté

(1) Dilke, *Problems of Greater Britain*, I, p. 213, 338, 366.

consiste à trouver des candidats. Les colonies sont parfois exigeantes sur le titre, et la fonction, encore que largement rétribuée, est onéreuse (1). Si bien qu'il n'est pas toujours aisé de décider tel ou tel lord à s'expatrier et partant de fournir à telle ou telle province le comte ou le marquis de ses vœux.

Au surplus, l'action du gouverneur s'exerce sur d'autres points, mieux définis et plus saisissables. Comme l'écrivait sir G. F. Bowden, peu de temps après son installation au Queensland, récemment érigé en colonie, « on n'attend pas seulement de lui qu'il agisse comme chef de la société, qu'il encourage les lettres, les sciences et les arts ; qu'il entretienne par des visites personnelles à chaque district le loyalisme dû à la reine et l'attachement éprouvé pour la mère-patrie ; qu'il protège enfin ce que l'on peut appeler le sentiment impé-

(1) Lord Hopetoun, qui fut le premier gouverneur du Commonwealth, a demandé son rappel il y a trois ans, sur le refus du Parlement de lui accorder une allocation annuelle de 8.000 livres en sus de son traitement, fixé par la Constitution à 10.000 livres. Voici un fragment de la dépêche confidentielle qu'il adressait, le 5 mai 1902, au ministre, M. Chamberlain :

« Sur mon traitement de 10.000 livres, il me faut entretenir un personnel, visiter les divers Etats, payer toutes les dépenses de ces voyages, excepté le chemin de fer, occuper deux grands hôtels, payer l'éclairage, le chauffage, les frais de bureau, de poste, de télégraphe en dehors de la correspondance officielle, enfin recevoir et maintenir la dignité de ma fonction. J'ai déjà plus que de raison engagé mes ressources particulières. La position est impossible. Après mûre réflexion, je crois que le mieux à faire est de me rappeler après les fêtes du couronnement. »

M. Chamberlain répondit qu'il regrettait de ne pouvoir intervenir dans une affaire de ce genre, qu'il l'autorisait à rentrer en Angleterre. Lord Hopetoun a été remplacé par lord Tennyson, le propre fils du poète, auquel a succédé, quelques mois plus tard, lord Northcote.

rial. On attend aussi que, tête de l'administration, il exerce, avec l'assistance de son conseil, un contrôle vigilant et qu'il ait la haute main sur chaque département du service public (1) ». Car, souverain constitutionnel, il est, ne l'oublions pas, le chef du cabinet. Et, si le même usage semble s'établir dans les colonies qui, depuis Anne, a exclu le monarque anglais de la salle des délibérations de son conseil, il n'en reçoit pas moins toutes les recommandations par l'organe du premier ministre, et seul peut les transformer en mesures définitives en les faisant suivre de la formule « approuvé ».

Certes, il doit, pour tout ce qui est de la compétence coloniale et n'a pas fait l'objet d'instructions particulières du gouvernement métropolitain, se conformer aux avis de son ministère, seul responsable. Mais encore ne lui est-il pas interdit de les discuter et de faire connaître son sentiment. C'est là le rôle d'un bon chef d'Etat, et l'on ne saurait estimer trop le bien qui peut provenir d'une opinion judicieuse, donnée avec franchise, par un homme naturellement impartial. Voyons encore ce qu'en dit lord Elgin, qui est resté, en cette matière, l'oracle respectueusement écouté : « Placé par ses fonctions au-dessus des querelles de parti, tenant sa place d'une commission moins précaire que les ministres qui l'entourent, n'ayant pas d'intérêt politique à servir, si

(1) *Thirty years of colonial government*, dépêche du 7 avril 1860.

ce n'est ceux de la communauté dont il doit administrer les affaires, son opinion ne peut manquer, lorsque toute cause de jalousie ou de suspicion a été écartée, d'être d'un grand poids dans les conseils constitutionnels (1) .»

De plus, s'il lui apparaît qu'une mesure donnée est illégale, ou dictée par des considérations autres que le bien et la prospérité de la colonie, son devoir est de s'y opposer vraiment (2). Si, ayant épuisé toutes les ressources de l'art de persuader, il n'arrive pas à obtenir le retrait de la mesure, il peut exiger la démission du cabinet et confier au chef de l'opposition le soin d'en constituer un autre (3). Si le nouveau gouvernement ne rencontre pas dans la chambre l'appui qui lui est nécessaire et si le gouverneur, ayant mis à couvert la responsabilité morale qu'il a devant ses administrés, ne consent pas à s'incliner, il lui reste une ressource dernière : la dissolution.

Le droit de dissoudre le Parlement est une des prérogatives les plus considérables du gouverneur, celle aussi à l'égard de laquelle il a la plus grande liberté

(1) *Op. cit.*, p. 127.

(2) Voir, à ce sujet, l'affaire du gouverneur Darling dans Todd, *Parliamentary government in British colonies*, p. 136-149.

(3) Ainsi fut-il fait par sir Bartle Frere, lors de son différend, en 1877, avec le Premier, M. Molteno. Les intérêts impériaux étaient, il est vrai, engagés dans une certaine mesure, puisqu'il s'agissait de l'envoi au Cap de troupes impériales destinées à réprimer une révolte des Cafres. Sir Bartle Frere chargea alors M. (depuis sir) Gordon Sprigg, leader de l'opposition, de constituer un nouveau ministère, lequel trouva dans l'Assemblée la majorité qui lui était indispensable (6 juin 1878).

d'appréciation. Elle requiert beaucoup de clairvoyance, de doigté, et, comme on dit Outre-Manche, de *statesmanship*.

En règle générale, il doit n'en user que sur l'avis des ministres en fonctions. Mais, si pourtant il estime que l'action de ceux-ci, encore qu'approuvée par les Chambres, est néfaste et que le pays s'en inquiète, il pourra leur demander leur résignation et fera la dissolution avec l'aide d'un nouveau ministère qui en assumera la responsabilité. Il lui serait même possible, croyons-nous, de la prononcer d'office, en tant qu'agent impérial et sous la responsabilité propre qu'il a devant les autorités métropolitaines. Il aurait ainsi un pouvoir plus étendu, plus discrétionnaire que le roi en Angleterre, puisque celui-ci, en vertu du principe constitutionnel qu'il ne peut mal faire, ne saurait en aucun cas agir seul. Mais, comme le disait lord Mulgrave, qui fut, antérieurement à la fédération, gouverneur de la Nouvelle-Ecosse, « la position du gouverneur est différente puisqu'il est responsable devant le gouvernement de la métropole, et ce n'est pas une excuse de dire... j'ai agi ainsi sur l'avis de mon conseil (1) ».

Inversement, il peut refuser d'accorder à son cabinet la dissolution qu'il demande. Ce droit lui fut contesté à diverses reprises par les hommes d'Etat australasiens, qui prétendaient qu'en Angleterre un ministère

(1) TODD. *Op. cit.*, p. 537.

est toujours libre ou de démissionner ou de dissoudre le Parlement (1). Lord Normanby, gouverneur de la Nouvelle-Zélande, combattit énergiquement sur ce point, en 1887, les prétentions du « premier », sir. G. Grey, et reçut l'approbation du secrétaire colonial, sir Michaël Hicks Beach (2). Ses arguments étaient qu'à admettre le principe qu'un ministère a droit à la dissolution toutes les fois qu'il juge bon de la conseiller, un coup fatal serait porté au pouvoir et à l'indépendance du Parlement, que le ministère en deviendrait le maître et ne serait plus le serviteur de la couronne, que le fait de savoir qu'un vote contre le gouvernement peut mettre fin à son existence serait une entrave permanente à l'indépendance du Parlement et à l'exercice de cette surveillance qu'il doit avoir sur les actes du gouvernement. Le gouverneur aura, par conséquent, à rechercher si la dissolution proposée est opportune ; à se demander si la Chambre représente fidèlement l'opinion, ce qui est à présumer si elle a été récemment élue ; à voir s'il est vraiment impossible à un ministère quelconque d'y trouver une majorité (3). Car il ne doit

(1) TODD. *Op. cit.*, p. 776 à 783.

(2) Dépêche du 2 février 1878.

(3) Le gouverneur du Commonwealth, Lord Northcote, a refusé, en août 1904, de dissoudre la Chambre des représentants. M. Watson, chef du parti ouvrier, arrivé au pouvoir le 27 avril, avait présenté un bill d'arbitrage obligatoire qui, après une lutte acharnée, avait été repoussé à la majorité de deux voix. Il demanda vainement la dissolution et le gouverneur confia le soin de former le nouveau ministère à M. Reid, libéral et libre-échangiste. Mais, comme la Chambre est divisée en trois fractions égales : ouvriers, libre-échangistes et protectionnistes,

en aucun cas être l'homme lige d'un parti. « Je donne à mes ministres, disait encore lord Elgin, tout l'appui qu'il est en mon pouvoir... Mais je ne leur ai jamais caché que je ne ferais jamais rien qui put m'empêcher de travailler cordialement avec leurs adversaires, si je suis obligé d'avoir recours à eux (1) ».

Le gouverneur joue donc bien, en ce qui concerne les intérêts particuliers de la colonie à la tête de laquelle il se trouve placé, le rôle de souverain constitutionnel. Il a même cette supériorité grande de ne pas dépendre de lui seul. Il a un point d'appui, et ce fait est susceptible de lui donner, dans les circonstances critiques, une autorité plus considérable, une volonté plus tenace. Le gouvernement britannique, fidèle à la ligne de conduite qu'il s'est tracée, n'intervient toutefois qu'à son corps défendant dans les questions d'ordre local. Mais il demande à ses agents de veiller avec soin à la préservation des intérêts impériaux.

Ici reparaît le fonctionnaire anglais, le gouverneur au sens propre du mot. Et s'il prend encore conseil de son

le cabinet n'a pu vivre qu'avec l'appui de ces derniers, conduits par M. Deakin. Cet appui lui ayant été retiré le 30 juin dernier, il a dû démissionner, et M. Deakin, après s'être entendu avec M. Watson, a repris les rênes du gouvernement. Voir *Le Temps* du 4 juillet 1905.

(1) *Op. cit.*, p. 40. Sir Edward Bulwer Lytton écrivait dans le même sens à sir G. Bowden, qu'il venait de nommer au poste de gouverneur du Queensland : « Rappelez-vous que le premier soin d'un gouverneur dans une colonie libre est d'éviter le reproche d'être un homme de parti. Donnez à tous les partis et à tous les ministères le plus franc jeu (*fairest play*). » LORD LYTTON, *Memoirs and speeches*, I, p. 121.

cabinet, ce n'est que par courtoisie et non pour recueillir un avis ou une appréciation. Le champ de ces questions est, il est vrai, fort restreint aujourd'hui, et ce que nous en avons dit au précédent chapitre nous dispenserait d'insister davantage sur la fonction du gouverneur, si une dernière prérogative ne méritait d'être soumise à notre examen. Nous voulons parler de ce qu'on appelle, d'un terme général qui, nous le verrons, n'est pas toujours exact, le veto.

C'est une opinion assez répandue que le roi, dans la Constitution d'Angleterre, possède un droit de veto susceptible de faire échec à l'autorité législative. Théoriquement, rien n'est moins exact. Le souverain anglais ne saurait contrecarrer le législateur, puisque le législateur c'est lui, puisque c'est à lui qu'il appartient de rendre la loi sur l'avis et du consentement des deux grands Etats du royaume, lords spirituels et temporels d'une part, communes d'autre part (1). Son adhésion aux bills votés par les Chambres peut seule leur conférer la qualité de lois. Sans son assentiment, ils ne sont que projets sans valeur, manifestations platoniques dénuées de toute force obligatoire, impropres à lier qui que ce soit.

Ce pouvoir discrétionnaire d'accepter ou de rejeter les

(1) STUBBS, *Constitutional history*, II, p. 572. « Le Roy, dit une vieille formule, fist les leis per assent des peres et de la Commune et non pas les peres et la Commune . » *Year book*, 23 Edouard III.

avis du Parlement, et dans lequel certains auteurs, envisageant la question sous son côté négatif, ont voulu voir un veto, la couronne ne l'exerce plus aujourd'hui. Depuis qu'en 1707 la reine Anne refusa de sanctionner le *Scotch militia bill*, aucun souverain anglais n'a prononcé la formule traditionnelle, destinée à pallier la brutalité d'un refus, « Le Roi s'avisera ».

Le droit peut donc être considéré comme tombé en désuétude. C'était une conséquence inévitable de la substitution du régime parlementaire à celui de la Prérogative. Du moment que les ministres sont investis de la confiance de l'Assemblée, ils ont nécessairement une action sur elle. Ils dirigent ses travaux. Ils les orientent. Ils doivent, par conséquent, pouvoir s'opposer au vote d'un bill qu'ils désapprouvent, sinon ils ne sont plus dignes de rester en charge. Le veto, si veto il y a, s'exerce ainsi par anticipation. Il précède le vote. Il ne le suit plus. Lorsque les Chambres ont prononcé, la loi ne requiert plus qu'une promulgation que lui conférera l'authenticité.

Pourtant la prérogative royale n'a jamais été abolie. Elle sommeille simplement. Dans des circonstances critiques, en présence d'une émotion générale causée dans le pays par le vote d'une loi, son réveil serait possible. Bagehot exagère certainement lorsqu'il assure (1) que le roi serait obligé de signer son propre arrêt de mort,

(1) *La Constitution anglaise*, p. 99 de l'édition française...

si les deux Chambres s'accordaient pour le soumettre à sa signature.

Quoi qu'il en soit, ce qui peut être considéré comme souvenir en Angleterre même, est encore réalité en Plus Grande-Bretagne. Et la couronne jouit, en tant que participant dans les colonies à la confection des lois, du privilège considérable d'empêcher que ne puisse aboutir un bill donné, qu'elle le considère comme dangereux au point de vue des intérêts de l'Empire ou que, simplement, elle le juge inopportun.

Le Parlement peut bien, il est vrai, rendre nulle et de nul effet toute loi coloniale en votant un texte qui la contredise. Mais, outre que cette procédure exige la mise en marche dans la métropole de tous les rouages de la machine à légiférer, elle demande du temps et laisse en force, tant qu'elle n'a pas abouti, l'Act qu'elle entend contrecarrer. Plus simple et plus pratique est l'exercice du droit que, par analogie avec l'ancienne prérogative royale, on nomme le veto.

C'est au gouverneur, représentant de la couronne, qu'il appartient de parachever l'œuvre législative en y joignant son adhésion, de l'empêcher d'aboutir, en lui refusant son assentiment. Dans le premier cas, la loi entre immédiatement en vigueur (1) et devient, sous réserve de sa constitutionnalité, obligatoire pour le pouvoir judiciaire. Dans le second, elle ne prend pas nais-

(1) A moins qu'une date particulière n'ait été spécifiée.

sance. N'ayant pas réuni le *consensus in idem placitum*, qui seul peut le transformer en disposition législative, le bill reste à l'état de projet sans valeur (1).

Rien n'oblige d'ailleurs le gouverneur de donner lui-même ce consentement nécessaire. Il lui est loisible de se récuser et de découvrir le roi, son mandant. Il est même tenu de le faire dans certaines hypothèses. Ou bien encore il insérera dans la loi une clause suspensive, et tant que de Londres n'aura pas été notifié l'assentiment royal, elle restera lettre morte (2).

Ainsi s'opère, aux colonies, la collaboration du souverain et des Chambres. Mais on peut déjà remarquer que la prérogative royale, sous l'influence des mêmes causes qui en ont rendu dans la métropole l'exercice inusité, a perdu beaucoup de son importance et que conséquemment l'action du gouverneur s'est atténuée.

Primitivement, il décidait en tant que fonctionnaire impérial. Il était obligé de se conformer à son mandat, c'est-à-dire aux instructions générales ou spéciales venues du *Colonial Office*. Il n'avait pas à s'inquiéter de

(1) C. O. R., art. 48 : Dans toute colonie le gouverneur a pouvoir de donner ou de refuser son assentiment aux lois votées par les autres branches ou membres de la législature : jusqu'à ce que cet assentiment soit donné, aucune loi n'est valable ou obligatoire.

(2) C. O. R., art. 49 : En certains cas, les lois sont votées avec des clauses suspensives, c'est-à-dire que malgré l'assentiment du gouverneur elles ne peuvent entrer en vigueur ou avoir d'effet dans la colonie avant qu'elles n'aient été spécialement confirmées par Sa Majesté ; dans d'autres cas, le Parlement a, dans le même but, investi le gouverneur du pouvoir de réserver les lois pour l'assentiment de la Couronne, au lieu de le leur donner lui-même ou de le leur refuser.

ses ministres. La seule concession était que le fait pour lui d'avoir agi contrairement à ses instructions n'entachait pas la validité de la loi consentie (1).

Depuis, la distinction entre les intérêts généraux et les intérêts locaux a fait son œuvre. La rigueur du principe s'est adoucie. Il est admis que si le bill est d'ordre intérieur, le gouverneur doit s'en rapporter à l'avis de son cabinet et n'user que de sa seule autorité morale. La règle ne souffre d'exception que lorsque le texte projeté est contraire à la loi d'Angleterre, excède les pouvoirs de la législature ou compromet les intérêts de l'empire.

Cette nouvelle conception du rôle législatif du gouverneur, conséquence nécessaire de l'introduction dans les colonies du gouvernement de cabinet, a été officiellement reconnue en 1878, à la suite de la nomination du marquis de Lorne au poste de gouverneur général du Canada. Les instructions qui lui étaient remises différaient des précédentes. Elles ne contenaient plus de clauses autorisant le représentant royal à agir contrairement à l'avis de ses ministres, et celle qui énumérait les catégories de bills sur lesquels il devait, laissant à la couronne le soin de statuer, s'abstenir de le faire, avait également disparu (2). Cette dernière clause existe encore, il est vrai, à l'égard des autres colonies, mais la liste des matières ainsi soustraites à l'autorité du

(1) *Colonial laws validity Act*, art. 4.

(2) Instructions au gouverneur général du Canada, 5 octobre 1878.

gouverneur (et par suite à celle de ses ministres) a été considérablement réduite. Elle ne vise plus que les questions concernant la circulation monétaire, l'armée et la marine, les tarifs douaniers différentiels, les traités passés avec les puissances étrangères et les droits des sujets de Sa Majesté ne résidant pas dans la colonie. Or, dans toutes, l'intérêt impérial est incontestablement en jeu.

La réservation des bills peut être, du reste, requise dans d'autres cas, soit qu'elle soit prévue dans le corps même du projet, soit que le Parlement l'ait exigée comme correctif à des concessions par lui faites, ce qui est le cas par exemple pour les lois de révision constitutionnelle dans certaines colonies, ou pour celles qui attribuent à une cour coloniale, en vertu de la permission contenue au *Courts of Admiralty Act*, la juridiction sur la haute mer.

Le bill réservé ne deviendra loi que lorsqu'il aura été revêtu de l'adhésion royale. Cette adhésion est réalisée par voie d'ordonnance en Conseil (1). Elle doit être notifiée au gouverneur dans les deux ans qui suivent la présentation du projet (2). Si le délai s'est écoulé sans qu'une décision soit intervenue, celui-ci disparaît

(1) C. O. R., art. 51.

(2) Ce délai, qui a été choisi en 1842 (5 et 6 Vict., c. 76), en raison de l'éloignement des colonies australasiennes, devrait être modifié. Il ne cadre plus avec les facilités actuelles des communications.

ipso facto. Au reste, rien n'empêche le gouverneur de demander par avance l'assentiment royal. Il évite ainsi tout retard, et la rapidité des communications a rendu cette manière de faire excessivement pratique. En cas d'urgence extrême, et si le bill ne contredit pas la loi d'Angleterre et ne porte pas atteinte aux obligations résultant d'un traité, il peut, nonobstant ses instructions, donner de suite son assentiment. Il est alors tenu de transmettre la loi nouvelle au secrétaire d'Etat pour les colonies, en y joignant les raisons qui l'ont déterminé à y adhérer. Mais hors le cas d'urgence et à moins que le bill ne contienne une clause suspensive, il doit laisser au bon plaisir de Sa Majesté la faculté de se faire connaître.

Jusqu'ici nous n'avons pas eu affaire, en dépit de la terminologie communément adoptée, à un veto proprement dit. Que le gouverneur donne son assentiment à un bill au nom du roi, ou que, s'abstenant, il laisse à ce dernier le soin de décider en personne, c'est toujours la couronne qui agit en tant qu'organe législateur et son refus ne diffère pas en somme du rejet par une Chambre d'un projet adopté par l'autre.

Le veto est tout autre chose. A Rome, c'était, on s'en souvient, la formule par laquelle les tribuns de la plèbe manifestaient leur opposition aux décisions du Sénat et des magistrats. Or, les tribuns ne jouissaient, à l'origine tout au moins, d'aucune autorité législative ou politique. Ils n'avaient rien de commun avec la

vraie cité, avec ce que Fustel de Coulanges appelle la cité constituée, c'est-à-dire avec la cité patricienne. Et cependant, ils avaient la faculté, acquise à la suite d'une sorte de concordat intervenu entre le patriciat et la plèbe, d'entraver le fonctionnement des organes normaux de la cité.

Le veto apparaît ainsi comme un pouvoir discrétionnaire que possède, en vertu d'une prérogative exorbitante, un organe de l'Etat de faire échec à un autre organe auquel il est d'ordinaire étranger. C'est ce que Montesquieu appelle la faculté d'empêcher, par opposition avec celle de statuer. C'est, en matière législative, le droit de faire échec au législateur alors qu'on n'est pas soi-même législateur, d'enlever tout effet, soit à jamais, soit pour un temps à une loi parfaite et définitive.

Ce droit avait été reconnu au roi de France par la Constitution de 1791. Mais le veto n'était que suspensif : il suffisait de voter pendant trois années consécutives le projet de loi tenu en échec pour rendre inefficace la résistance royale. De là il devait passer en Suisse, où, depuis, il a fait place au referendum, dont le but est de substituer la volonté populaire à celle du pouvoir législatif, de réaliser vraiment la démocratie.

On rencontre également le veto aux Etats-Unis à tous les degrés de la hiérarchie administrative. Les maires, les gouverneurs d'Etat (1), le président ont

(1) Sauf ceux de Rhode-Island, Delaware, North-Carolina et Ohio.

respectivement le droit d'objection à l'égard des ordonnances municipales, des lois provinciales et des lois fédérales, et la disposition contrariée ne pourra entrer en vigueur qu'à la condition d'être votée à nouveau, par une majorité supérieure à celle qui était précédemment exigée. On le trouve enfin dans la Constitution française actuelle, mais tellement atténué qu'on peut le considérer comme inutile. En fait, il n'est jamais exercé.

Le veto est donc rare aujourd'hui et, là où il s'est maintenu, sa rigueur s'est singulièrement adoucie. La Constitution de l'Empire le possède cependant sous une forme qui théoriquement n'a pas subi de tempérament. La couronne a, indépendamment du droit, précédemment analysé, de prendre part aux travaux du législateur, un veto absolu et définitif. La loi coloniale qui a été revêtue de l'assentiment du gouverneur est parfaite incontestablement. Elle a le titre d'Act et est, par conséquent, sous la réserve de sa non-contradiction avec les statuts du royaume, obligatoire pour tous. Pourtant, elle n'est pas à l'abri de toute atteinte. Il reste à la couronne la faculté suprême de la rejeter, de faire que, du jour où la décision royale aura été notifiée à la législature qui l'a votée, elle ne soit plus autre chose qu'un article de rebut.

Nous pensons qu'il faut voir dans cette faculté le corollaire des pouvoirs législatifs qui appartiennent au souverain. Ces pouvoirs ont été délégués au gouver-

neur et, lorsque celui-ci a prononcé, la loi a réuni tous les consentements qui étaient nécessaires à son existence. Mais si néanmoins le roi estime que son représentant a eu tort de la sanctionner, qu'en le faisant il n'a pas été le fidèle interprète de sa volonté, n'est-il pas naturel qu'il ait en dernière analyse le droit d'intervenir et de dire : cette loi qui a été faite en mon nom, dont moralement je porte la responsabilité, je la désapprouve, je ne la reconnais pas comme mienne, je la désavoue.

Les règlements publiés par le *Colonial Office* ne disent pas autre chose. L'article 50 est ainsi conçu : « Toute loi ayant reçu l'assentiment du gouverneur et ne contenant pas une clause suspensive entre en vigueur immédiatement ou à l'époque spécifiée. Mais la couronne retient le pouvoir de la *désavouer* et si ce pouvoir est exercé, la loi cesse d'avoir effet du jour où le désaveu a été publié dans la colonie. »

Le gouverneur est donc requis, toutes les fois qu'il sanctionne un bill, d'en transmettre copie au ministre des colonies. Le secrétaire d'Etat en fait examiner la légalité par un conseiller *ad hoc* (*légal assistant*) attaché à son cabinet et, dans les cas particulièrement douteux, consulte l'*attorney* ou le *solicitor* général (*law officers*). Si la loi touche à des questions dépendant d'un autre ministère, il la communique à celui de ses collègues qui a intérêt à en prendre connaissance. Lui-même l'étudie en ce qui concerne son département.

L'examen terminé, le bill est renvoyé au président du Conseil privé, accompagné d'un rapport qui, conformément aux anciens usages, est fait, bien qu'il émane en fait des bureaux de *Downing street*, au nom du Comité du Conseil pour le commerce et les plantations (1). Le roi statue alors en son Conseil et la décision, rendue par voie d'ordonnance, est communiquée au gouverneur par l'intermédiaire du secrétaire d'Etat pour les colonies.

Un autre procédé, fréquent [au xviii^e siècle, mais aujourd'hui tombé en désuétude, est à rapprocher de celui actuellement usité. Le bill entré en vigueur du jour de sa promulgation cessait d'avoir force de loi si, dans un délai donné, il n'avait pas été confirmé par Sa Majesté (2). Le procédé exigeant une solution dans le cas devenu le plus normal, sa disparition s'explique aisément.

La couronne peut, en principe, exercer son droit de veto en tout temps. Toutefois, pour épargner aux lois coloniales une menace permanente d'infirmité, on a généralement limité ce droit à une durée de deux années. Ce délai, établi à une époque où les moyens de com-

(1) Ce comité, d'où est issu l'actuel *Board of trade*, devait cesser progressivement, à partir de 1764, de s'occuper des questions coloniales. Celles-ci furent alors confiées au secrétaire d'Etat pour la guerre, et ce n'est qu'en 1854, au début de la campagne de Crimée, qu'on jugea nécessaire de séparer les deux départements et qu'il y eut un *Colonial secretary*.

(2) C. O. R., art. 53.

munications étaient encore rudimentaires, pourrait sans inconvénient être réduit. La récente Constitution du Commonwealth l'a fixé à un an (1), ce qui est encore beaucoup. On pourrait à plus forte raison l'abaisser dans une même proportion en ce qui concerne le Canada, où c'est déjà le délai d'un an qui existe à l'égard des Acts des législatures provinciales. Ici, il est vrai, ce n'est plus le gouvernement métropolitain qui exerce le veto. Le soin de désavouer les lois sanctionnées par les lieutenants gouverneurs ou de sanctionner les bills qui ont été réservés par eux a été, en vertu de la médiation que nous avons signalée, dévolu au gouverneur général.

A ce sujet, il n'est pas sans intérêt de mentionner une controverse qui complète ce qui a été dit du dédoublement qu'a subi la fonction de gouverneur.

L'article 90 de la Constitution canadienne est conçu en ces termes :

« Les dispositions de cet Act concernant... l'assenti-
« ment aux bills, le désaveu des Acts et la signification
« de volonté relative aux bills réservés doit s'étendre et
« s'appliquer aux législatures des différentes provinces,
« comme si elles étaient reproduites ici et appliquées
« expressément aux provinces respectives et à leurs légis-
« latures, substitution faite de : « le lieutenant gouver-
« neur de la province », à « le gouverneur général », « de

(1) Art. 59.

« le gouverneur général » à « la reine » et à « un secrétaire d'Etat », de « un an » à « deux ans » et de « la Province » à « le Canada ».

Modifiés ainsi qu'il est dit, les articles en question, qui portent les numéros 55, 56 et 57, se trouvent être ainsi conçus :

« Lorsqu'un bill voté par les chambres est présenté » au lieutenant gouverneur pour l'assentiment du gouverneur général, il doit déclarer, suivant son bon plaisir, mais en se conformant aux dépositions de cet Act et à ses instructions, ou bien qu'il donne son assentiment au nom du gouverneur général, ou bien qu'il le refuse, ou bien qu'il réserve le bill afin de permettre au gouverneur général de signifier sa volonté.

« Lorsque le lieutenant-gouverneur donne au nom du gouverneur général son assentiment à un bill, il doit à la première occasion envoyer une copie de l'Act au gouverneur général et si, dans l'année de la réception, celui-ci estime devoir le désavouer, le désaveu, signifié par le lieutenant-gouverneur par discours ou message aux Chambres ou par proclamation, rendra l'act nul du jour de la signification.

« Les bills réservés resteront sans effet, à moins que dans l'année de leur présentation le lieutenant-gouverneur ne signifie par discours ou message aux cham-

« bres, ou par proclamation qu'il a reçu l'assentiment
« du gouverneur général en Conseil. »

Faisant de ces dispositions une application étroite et y voyant une délégation complète du droit de contrôle supérieur que possède la couronne sur les Acts des législatures coloniales, les ministres canadiens soutinrent longtemps que le gouverneur général ne devait agir que conformément à leur avis, ainsi que fait le roi quand il statue à l'égard d'un bill colonial donné. Le gouvernement anglais prétendait au contraire que rien n'obligeait le gouverneur général, fonctionnaire impérial, à se conformer à l'avis de son conseil (1).

Finalement, l'entente s'est faite sur l'habituel compromis entre l'intérêt local et impérial. Si l'Act provincial concerne le seul Dominion, le gouverneur général doit suivre la manière de voir de son Cabinet. S'il met en jeu une question générale et est de telle nature que, voté par le Parlement fédéral, il serait désavoué par la couronne, le gouverneur général recouvre sa liberté de fonctionnaire de l'empire. Il serait étrange, en effet, qu'il eût cette liberté à l'égard des lois fédérales et qu'elle lui fût refusée en ce qui concerne la législation des provinces. C'est là, du reste, une question de principe, et en fait le gouverneur général a toujours suivi l'opinion de son conseil. Au surplus, il est peu probable qu'une question se présente qui soit contraire aux inté-

(1) *Parl. Papers*, 1878-1879, c. 2445, p. 109.

rêts impériaux tout en rentrant dans la compétence des législatures provinciales. Celle-ci est, ne l'oublions pas, limitée par les termes d'une Constitution rigide, et la plupart des Acts désavoués l'ont été parce qu'ils excédaient les pouvoirs de l'Assemblée, parce qu'ils étaient *ultra vires*.

Il n'en va pas différemment aujourd'hui dans l'Union même. Le veto fut primitivement un instrument de domination, la manifestation la plus naturelle de la suprématie de la métropole, de son autorité législative. Le Roi en Parlement pouvait faire des lois pour toutes les terres de la couronne. Il pouvait défaire celles qui, émanées d'un autre pouvoir et non contradictoires avec la législation du royaume, avaient le tort de lui déplaire. Or, chose curieuse, ce droit devait être le fondement de l'autonomie coloniale. Sous son couvert, celle-ci put impunément se produire au grand jour. L'activité des autorités locales lui dut de ne pas être enfermée dans le cadre rigide d'une énumération de pouvoirs, d'ignorer toute restriction. Il importait peu à l'Angleterre que ses provinces d'outre mer jouissent d'une liberté en apparence infinie, dès qu'il lui était loisible, à tout moment et pour toute chose, de la borner. Mais aujourd'hui que les précédents ont circonscrit cette liberté, et que désormais il ne lui est permis de s'exercer que sur un nombre de sujets limité, il se trouve, par la force des choses, que le veto n'est plus un instrument d'empire, qu'il a dépouillé

son caractère tyrannique, qu'il a cessé d'être arbitraire.

Il n'est guère admissible, en effet, qu'il en soit fait usage à l'égard d'actes licites des Parlements locaux, c'est-à-dire d'actes qui rentrent incontestablement dans leurs attributions. Les colonies y verraient avec raison une atteinte à des droits qu'elles jugent sacrés, et il est probable qu'elles le toléreraient d'autant moins qu'elles possèdent aujourd'hui une expérience qui n'autorise plus l'Angleterre à invoquer ses devoirs de mère-patrie.

Mais que, emportées par la fougue qui est naturelle à de jeunes assemblées, leurs Chambres outrepassent ces mêmes droits, qu'enjambant la barrière qui sépare l'intérêt provincial des intérêts d'empire, elles pénètrent en territoire interdit, il est juste que le souverain intervienne et dise : *Non licet*. C'est en ce sens qu'un ministre canadien, M. Blake, a pu dire : « L'intervention de la mère-patrie n'est possible que dans les cas où, en raison de l'existence d'intérêts impériaux essentiels et distincts de ceux du Canada, il y a lieu de considérer que le peuple canadien n'est pas investi d'une pleine liberté d'action. »

Ceci explique que la couronne ait à diverses reprises laissé passer des statuts à l'égard desquels elle avait tout d'abord exercé son veto et qu'elle se soit inclinée devant la volonté formelle de ses sujets dans les colo-

nies. Quelques cas sont restés célèbres et méritent d'être rapportés.

Ainsi la métropole a consenti à ce qu'en Australie les hommes fussent placés sur le pied d'égalité avec les femmes en matière d'adultère. De même elle s'est rendue aux instances des Australiens en ce qui concerne le mariage *with a deceased wife's sister*, c'est-à-dire entre un veuf et sa belle-sœur. Or, l'opinion publique n'a pas encore pu en Angleterre triompher pour ces mariages d'une interdiction qui est d'ordre canonique.

Bien mieux, le gouvernement britannique a dû se résoudre à tolérer au Canada et en Australie des mesures de restriction relatives à l'immigration des jaunes, qui étaient en parfait désaccord avec les conventions spéciales qu'il avait passées avec la Chine. S'il est des cas où le veto doit être incontestablement employé, c'est bien cependant lorsqu'il s'agit des obligations qui dérivent des traités. Mais l'immigration chinoise ayant été jugée particulièrement dangereuse pour certaines des colonies australiennes et surtout pour la Colombie britannique, l'interdiction primitive a dû être levée. En ce qui concerne la Colombie, le désaveu du gouverneur général de Dominion avait été précédé d'une décision de justice déclarant que la loi concernant les jaunes était inconstitutionnelle et qu'il appartenait au seul Parlement fédéral, chargé par le *British North America Act* de régler le commerce et les droits des étran-

gers (1), de résoudre la question. Ce sont en effet des statuts canadiens qui ont apporté à l'immigration chinoise les restrictions réclamées par l'opinion, et la couronne ne les a pas désavoués (2). Nécessité n'a pas de loi.

(1) Jugement de M. Justice Gray. *British Columbia sessional papers*, 1879.

(2) La question s'est posée dans les mêmes termes aux Etats-Unis, en ce qui concerne la Californie. Plusieurs lois californiennes ont été considérées comme inconstitutionnelles par les tribunaux avant que le congrès ne soit intervenu. Voir, à ce propos, les efforts du parti Kearneyste dans BRYCE, *La République américaine*, ch. XC, t. IV, p. 79. Le bill Geary ou *Chinese exclusion Act* du 5 mai 1892, a été, du reste, impuissant à enrayer l'invasion des Chinois et les Japonais ont, à leur tour, commencé à se répandre aux Etats-Unis dans des proportions inquiétantes.

CHAPITRE IV

LA COUR SUPRÊME

Tout fuit in luy et vient de lui al commencement.

Year Book, XXIV EDOUARD III.

On rencontre d'ordinaire dans l'Etat fédéral une cour centrale, arbitre suprême des difficultés internationales qui peuvent surgir dans son sein. De ce qu'il y a fédération, il ne s'ensuit pas nécessairement, en effet, qu'il ne puisse désormais y avoir de conflit entre les collectivités fédérées ou entre celles-ci et l'Etat fédéral. Mais ces conflits, il n'est plus possible d'admettre qu'ils soient résolus par les remèdes violents. C'est un des bienfaits de la fédération de diminuer dans une région donnée les chances de guerre, d'étendre l'aire de la paix. Les différends ressortiront donc de l'ordre judiciaire, tout en échappant, par la force des choses, à la compétence des juridictions particulières. Ils seront déférés à un tribunal supérieur, commun au groupement tout entier, et les Etats pourront porter à ses pieds leurs doléances, réclamer pour leurs droits lésés, de même qu'il leur sera loisible, s'ils le jugent à propos, de lui porter en appel les décisions de leurs tribunaux.

Nous allons précisément rencontrer dans l'Union une Cour suprême qui, pour n'avoir pas l'harmonieuse constitution des choses créées de toutes pièces, n'en joue pas moins un rôle important, salubre et nécessaire. Important, puisqu'elle est un organe de centralisation et permet de réaliser dans l'Empire l'unité de jurisprudence ; salubre, puisque, tout en stimulant les tribunaux inférieurs et en les retenant sur la pente qui mène aux décisions faciles ou partiales, elle incarne, en quelque sorte, la meilleure justice ; nécessaire, enfin, puisque le pouvoir judiciaire est appelé à connaître de la validité des lois. Du moment que la métropole était investie du privilège de faire triompher sa loi, il était difficile qu'elle laissât les seules cours coloniales libres d'en faire l'application. Ce point eût suffi à provoquer la création d'un tribunal supérieur, si la Constitution anglaise, en ressources féconde, n'y avait naturellement pourvu.

En Angleterre, les sentences judiciaires sont rendues au nom du roi. Lui-même est supposé présent dans tous les tribunaux. Car il est constitutionnellement la fontaine de justice, « le réservoir d'où le droit et l'équité vont à chaque sujet par mille canaux (1) ». Or, il fut un temps où la juridiction de la couronne n'était pas fictive, où le roi dispensait la justice en personne, où il était permis à chacun de venir au pied du trône de-

(1) BLACKSTONE. *Commentaries*, IV, ch. VII.

mander réparation d'un préjudice causé. Déjà le roi saxon jugeait en conseil des Wotans les appels formés contre les décisions des cours locales de Centurie et de Comté. Le roi normand tiendra, sous le nom de *Curia Regis*, des assises périodiques où figureront, avec les grands officiers du royaume, tous ceux qu'il lui aura plu de désigner.

C'est de la *Curia Regis* qu'à la suite d'une lente cristallisation se sont détachés les tribunaux ordinaires. A mesure que le droit devient plus complexe et que les affaires se multiplient, on sent davantage l'insuffisance de cette cour instable qui suit le souverain dans ses déplacements et se forme chaque fois d'une manière différente. La *Curia* perd alors son caractère improvisé. Des juristes de profession sont introduits au Conseil où le roi ne siège plus qu'occasionnellement. Ils se répartissent le travail de plus en plus considérable. Des cours spéciales se constituent et bientôt forment des corps entièrement indépendants.

Cependant les pouvoirs juridictionnels de la royauté ne cessent pas d'être. Fontaine de justice, le souverain demeure la ressource suprême du plaideur qui n'a pu obtenir satisfaction devant les tribunaux de droit commun. Des pétitions continuent d'être adressées soit au Grand Conseil (*King in Parliament*) dans le cas d'une décision prétendue erronée, soit au Roi en personne (*King in Council*), si les juges ont été impuissants à réparer un préjudice. De là naîtront deux juridictions

suprêmes, celle de la Chambre des lords et celle du Conseil privé.

La prérogative royale en matière judiciaire devait toutefois recevoir, au milieu du xvii^e siècle, une atteinte considérable. Les Tudors et les Stuarts avaient fait de leur droit de juridiction un abus déplorable. La section judiciaire du Conseil privé, connue sous le nom de Chambre étoilée, a laissé, pour être devenue entre leurs mains un redoutable instrument de despotisme, une fâcheuse mémoire. En 1640, le long Parlement se vit contraint de mettre un terme à ses excès. Il supprima purement et simplement la *Star Chamber* et décida que toutes les affaires seraient dorénavant jugées par les tribunaux de droit commun (1).

Ainsi disparut, à l'intérieur, la juridiction du Conseil privé. A la Restauration, les Stuarts, qui rétablirent cet organe que Cromwell avait supprimé, ne tentèrent pas de lui rendre ses attributions judiciaires. Ils avaient d'autres ressources, et, soit par la suspension des lois, soit par la constitution de jurys illégaux ou la révocation arbitraire des juges, réussirent à faire

(1) *Act for regulating the Privy Council and for taking away the Court commonly called the Star Chamber* (16 Charles I, c. 10). « Ni Sa Majesté ni son Conseil privé n'ont et ne doivent avoir juridiction, pouvoir ou autorité, par bill, pétition, article, libelle ou autre procédé arbitraire quelconque, pour examiner ou mettre en question les terres, propriétés, héritages, biens ou meubles d'aucun des sujets *de ce royaume*, pour déterminer leur propriété ou en disposer. Mais ces mêmes affaires doivent être jugées et déterminées dans les cours ordinaires de justice et conformément au cours ordinaire de la loi. »

renaître les anciens abus. De nouveau le Parlement dut intervenir, et à la suite de la Déclaration des droits, puis de l'Act d'établissement de 1701, les dernières prérogatives judiciaires de la royauté en Angleterre s'évanouirent.

Pourtant, sur l'arbre desséché, un rameau continua de verdier et de croître en pousses vigoureuses, comme si toute la sève de l'arbre s'était réfugiée dans ses vaisseaux. L'Act qui affirmait la compétence exclusive des tribunaux de droit commun ne concernait pas les possessions et dépendances de la couronne. Les « pétitions et doléances des autres terres par delà la mer et les Isles » ne cessèrent pas d'être adressées au roi en Conseil, les colons ayant renoncé, en raison des retards provenant des intervalles de sessions, à pétitionner au roi en Parlement. Un comité permanent du Conseil privé fut chargé en 1661 d'entendre les doléances venant des Iles de la Manche. Peu après, cette tâche fut confiée, avec celle d'accueillir les demandes émanant des Plantations, au *Committee for Trade and Plantations*. Mais cet organe ayant été supprimé en 1677, elle revint à l'ensemble du Conseil privé.

C'est aujourd'hui et derechef un comité de ce même conseil qui assume la lourde responsabilité de recevoir et juger les appels qui sont formés contre les arrêts des cours de l'Empire britannique, Le *Judicial Committee*

of the Privy Council a été institué en 1833 (1). Sa mission était de connaître des décisions des cours d'amirauté et de vice-amirauté (2), de recevoir tous appels ou plaintes ayant nature d'appels adressés à la couronne en Conseil et enfin d'examiner toutes les affaires qu'il pourra plaire à Sa Majesté de soumettre à sa considération. Depuis, les appels d'amirauté ont été transférés à la Chambre des lords (3), mais ceux concernant les décisions des cours coloniales d'amirauté, des cours de vice-amirauté au cas où elles viendraient à être rétablies et aussi des tribunaux de prises qui, constitués par des commissions dormantes, ne sont appelés à fonctionner qu'en temps de guerre (4), sont restés de la compétence du Comité (5). La juridiction de celui-ci est d'ailleurs extrêmement vaste. Comme la Chambre impériale dans l'ancien empire d'Allemagne, il est cour d'appel générale et finale. Toutes les questions d'ordre judiciaire soulevées en dehors du Royaume-Uni d'Angleterre, d'Ecosse et d'Irlande, peuvent être, en der-

(1) 3 et 4 W. IV, c. 41.

(2) Les cours d'amirauté ont été supprimées et leurs attributions transférées aux cours suprêmes du royaume, 36 et 37 Vict., c. 66 (1873), 40 et 41 Vict., c. 57 (1877). Il en a été de même, comme on sait, dans les colonies, pour les cours de vice-amirauté, 53 et 54 Vict., c. 27 (1890).

(3) 30 et 40 Vict., c. 59.

(4) Après proclamation du vice-amiral ou, à son défaut, du gouverneur (55 et 56, c. 27, s. 10). Aux Etats-Unis, c'est également la Cour suprême qui est appelée à réviser en appel les décisions des cours de prises.

(5) 53 et 54 Vict., c. 27, art. 6 ; 57 et 58 Vict., c. 39.

nier ressort, portées devant lui (1). Et naturellement il possède, aussi bien que les tribunaux inférieurs, des pouvoirs d'interprétation constitutionnelle. Il juge définitivement de la validité des lois coloniales. Il peut apprécier la légalité d'un acte du pouvoir exécutif, voire d'une ordonnance royale rendue en conseil (2). La seule législation du Parlement impérial lui échappe et le lie dans tous les cas.

L'appel au Comité judiciaire, comme tant d'autres questions en Angleterre, n'a pas été réglementé avec précision. Aussi n'est-il pas toujours facile de dégager du taillis des faits les principes qui le régissent. On peut cependant distinguer deux sortes d'appels, l'appel de droit et l'appel par permission spéciale.

Le premier est l'appel normal, régulier. Comme tel, il est soumis à des règles. Ainsi, il est obligatoire pour le Comité, tenu, lorsqu'il est régulièrement saisi, d'examiner l'affaire au fond et de la juger. Théoriquement, il existe à l'égard de toutes les décisions rendues en dehors du Royaume-Uni, par les cours impé-

(1) Y compris celles qui ont été soumises aux tribunaux créés en terre étrangère à la suite de traités. *Hart contre Gumpach*, *Law R.* IV, *Privy Council*, p. 439.

(2) L'hypothèse est surtout théorique. JENKYNs, dans son *English rule and jurisdiction beyond the seas*, en prévoit une (page 16). Lorsque le roi en conseil légifère pour une colonie, son ordonnance est limitée, comme le serait toute loi votée par une législation coloniale au territoire même de la colonie. Les tribunaux peuvent donc, si elle excède ces limites, la déclarer *ultra vires*. On arrive ainsi à ce résultat curieux d'une section de Conseil privé appréciant un décret rendu avec le concours et sous la responsabilité d'une autre section du même Conseil.

riales. Mais des restrictions ont été apportées à sa généralité.

D'abord, certaines matières ont été soustraites à la juridiction du Conseil privé. Les questions de marine marchande, par exemple, ont été renvoyées par le *Merchant shipping Act* de 1882 (1) à la Haute-Cour d'Angleterre (*Probate, Divorce and Admiralty division*).

Puis, il a été établi, par voie d'ordonnances en Conseil, d'instructions aux gouverneurs ou d'Acts des législatures coloniales, des délais de forclusion. Il n'est pas admissible qu'un procès soit susceptible d'être repris indéfiniment. De même, et afin de n'apporter au tribunal que des causes dignes de lui, on a fixé le chiffre que doivent atteindre les intérêts engagés pour qu'il soit possible de le faire intervenir. Enfin, la création au Canada et en Australie d'une cour suprême a porté à l'appel de droit, en ce qui concerne ces deux colonies, un coup sensible.

Ces restrictions dernières n'ont, il est vrai, qu'une importance relative. Le Comité, dit l'article 4 de l'Act de 1833, connaîtra de toutes les questions qu'il plaira à la couronne de renvoyer devant lui. Evidemment cet article, rédigé en termes très généraux, ne doit pas être interprété à la lettre. Il demande à être lu à la lueur des principes constitutionnels. Le roi ne pourrait en l'invoquant solliciter l'avis du Comité sur les ques-

(1) 45 et 46 Vict., c. 76.

tions de politique générale qui, constitutionnellement, relèvent du cabinet. Mais il lui permet d'évoquer sur demande toute affaire contentieuse dans les cas où l'appel de droit n'est pas possible et d'en confier l'examen à la section judiciaire de son Conseil. C'est ce qu'on nomme l'appel par permission spéciale ou de grâce, appel exceptionnel et dont la caractéristique est d'être à la discrétion du souverain ou plutôt du Comité. Celui-ci pourra donc ou prendre la demande en considération ou la rejeter (1), à moins bien entendu qu'il ne s'agisse d'une affaire soustraite par le Parlement à sa juridiction, auquel cas le rejet serait obligatoire.

Cet appel ou plus exactement ce recours est des plus curieux. Mais il s'explique à merveille par l'histoire. Le Comité n'a pas de pouvoirs de juridiction propres. Sa cristallisation n'est pas achevée. Comme le Conseil privé, dont il émane, il n'est qu'un organe de consultation. Sa tâche se borne à rendre des avis qui ne sont érigés en décisions qu'autant qu'ils ont été incorporés dans une ordonnance en Conseil. Le vrai juge, c'est le roi, lequel agit suivant son bon plaisir. C'est à lui que sont toujours adressées, sous forme de pétitions, les demandes introductives d'appel. C'est lui qui statue, son conseil entendu, dans la plénitude d'une prérogative qui en principe est absolue.

(1) Voir comme exemple de rejet d'une demande d'appel, l'affaire *Marais* contre le général commandant les lignes de communication et l'attorney général du Cap. L. R., 1902, App. c. p. 109.

Nous n'avons en France rien d'analogue, puisque le principe monarchique de la justice retenue a disparu de nos institutions. L'appel par permission spéciale peut, par conséquent, nous sembler étrange. Mais nous avons eu dans l'ancienne France, où l'évolution de l'organisation judiciaire ne fut pas très différente de ce qu'elle a été en Angleterre, des recours au Conseil du roi pour erreur ou violation des ordonnances ou coutumes qui présentaient des traits de parenté avec les appels gracieux au Conseil privé, et notre Cour de cassation en est issue. Le Comité judiciaire est de même une Cour de cassation. Mais s'il peut renvoyer l'affaire au tribunal d'où elle vient (1), il peut aussi la retenir et substituer sa décision à celle qui a été primitivement rendue.

Quant à son caractère consultatif, il n'a rien que de naturel et il n'est pas nécessaire de remonter bien haut pour rencontrer chez nous quelque chose d'analogue. Notre Conseil d'Etat ne fut, sous tous les régimes qui se succédèrent de l'an VIII à 1872, et à l'exception de la courte période qui va du 3 mars 1849 au 14 janvier 1852, qu'un corps de consultation. Les avis qu'il émettait sur les questions administratives contentieuses ne devenaient définitifs que par l'adhésion du souverain, et la décision était rendue sous forme d'ordonnance ou de décret.

(1) 3 et 4 W. IV, c. 47, art. 8.

Il convient, au surplus, de remarquer que la couronne se conforme toujours aux avis de son Conseil, lesquels n'ont rien d'arbitraire. Encore qu'il ne se considère pas comme lié par ses propres avis, le Comité judiciaire est, aussi bien qu'un tribunal ordinaire, respectueux des précédents. Et loin de faire un usage abusif d'un pouvoir en somme exorbitant, il l'a délimité par des décisions constantes.

C'est ainsi qu'il ne consent qu'exceptionnellement à recevoir les recours en matière criminelle. Il estime qu'une pratique contraire serait de nature à suspendre d'une manière fâcheuse le cours de la justice répressive (1). Il ne le fait que dans les cas d'exceptionnelle importance, lorsqu'une décision a été rendue au mépris des formes légales, que les principes supérieurs de la justice naturelle ont été violés ou que, en quelque manière, une grosse injustice a été commise (2).

De même, il rejette généralement en matière civile les appels interjetés par des plaideurs qui n'ont pas épuisé tous les degrés de juridiction. La prérogative

(1) Le législateur canadien a sanctionné cette pratique en décidant que nonobstant la prérogative royale aucun appel en matière criminelle ne saurait être porté, de la décision d'une cour canadienne, à aucun tribunal du Royaume-Uni chargé de recevoir les appels adressés à Sa Majesté en conseil. Statut canadien, 51 Viet., c. 43, s. 5.

(2) « *Her Majesty will not review criminal proceedings, unless it be shewn that, by a disregard of the forms of legal process or by some violation of the principles of natural justice or otherwise, substantial and grave injustice has been done.* » Affaire Dillet, L. R. XII, App. c. p. 459. De même, dans l'affaire Kops, L. R. 1894, App. c. p. 650.

royale existe cependant à l'égard, non seulement des cours de dernier ressort, mais de toute cour (1). Enfin, tout en affirmant sa compétence de droit, il a refusé, pour des raisons qu'il est aisé de comprendre, de connaître des litiges relatifs à des élections politiques, même lorsque, dans la colonie, le contentieux électoral ressortissait des tribunaux de droit commun (2).

En somme, de la jurisprudence du Comité judiciaire on peut dégager cette idée générale que la suite à donner à une demande d'appel *by special leave* a été considérée par ce corps éminent comme étant à la fois affaire de tact et d'opportunité. D'autre part, il s'est toujours abstenu de l'intervention tracassière pour se borner à une surveillance discrète et bienveillante. Par contre, chaque fois qu'une législature coloniale a voulu restreindre ses droits ou qu'un tribunal a tenté de soustraire un procès à sa révision, il n'a jamais hésité à revendiquer énergiquement les prérogatives juridictionnelles de la couronne, les siennes par conséquent (3).

(1) 7 et 8 Vict., c. 69.

(2) *Theberge contre Landry L. R. V App. c. p. 202* et aussi *Kennedy c. Purcell*, 59 *Law Times N. S. p. 281*

« *Their Lordships do not find it necessary to give any decision on the abstract question of the existence of the prerogative in this case, because they are satisfied that if it exists it ought not to be exerted in the case before them.* »

(3) Voir *Cushing contre Dupuy L. R. V. App. c. p. 609*. Voir aussi *The Alliance contracting company (Limited) and others contre Russel*. Cette affaire, dans laquelle la cour suprême de Victoria avait voulu empêcher l'appel au Conseil privé, a fait l'objet d'une mention dans la *Revue politique et parlementaire* de 1898, t. XVIII.

A ce propos, il n'est pas sans intérêt de rappeler son attitude à l'égard de la Cour suprême du Canada.

En 1875, le gouvernement Mackensie, profitant de la permission contenue en l'article 101 de la Constitution canadienne, décida d'établir, pour toute l'étendue du Dominion, une cour suprême, destinée à revoir en appel les arrêts des cours canadiennes de dernier ressort (1). L'institution était dirigée contre le Comité judiciaire et ne tendait rien moins qu'à la suppression de l'appel à la reine en Conseil. Mais le Comité prit en mains la défense de ses droits et plaida *pro domo*. « Le pouvoir juridictionnel de la couronne, disait-il dans son memorandum, a été exercé pendant des siècles à l'égard de toutes les dépendances de l'Empire, par le souverain en Conseil. Et, par cette institution commune à toutes les possessions au-delà des mers, toutes les questions qui doivent être résolues judiciairement peuvent être portées à la connaissance d'un tribunal où toutes ces possessions peuvent se faire entendre. Si on abolissait ce pouvoir de contrôle et si on abandonnait chaque dépendance coloniale à une cour d'appel qui lui fût propre, on détruirait évidemment un des liens les plus importants qui unissent les diverses parties de l'Empire et on renon-

(1) Cette cour a été établie à l'image du comité judiciaire. Elle statue sur toutes les controverses légales qui peuvent naître entre l'autorité fédérale et les autorités provinciales. Elle juge de la constitutionnalité des lois, ce qui lui a permis de fixer la barrière entre les pouvoirs en présence, et le gouverneur général peut lui référer toute matière *for hearing or consideration*.

cerait au dernier mode d'exercice, le plus essentiel, de l'autorité de la couronne sur ses possessions au dehors. »

De son côté, le gouvernement métropolitain avait transmis aux autorités canadiennes ses remontrances et fait savoir qu'au besoin il n'hésiterait pas à demander à la reine de faire usage de son veto. Aussi fut-il décidé que les arrêts de la Cour suprême du Canada seraient dans tous les cas définitifs, qu'il ne serait pas possible d'en appeler de ce tribunal à aucune cour établie par le Parlement britannique dans le but de recevoir les pétitions adressées à Sa Majesté en Conseil, mais que les droits que la couronne tient de sa prérogative ne subiraient de ce chef aucune atteinte (1).

Les Canadiens conservèrent ainsi le droit d'en appeler directement au roi d'un arrêt des cours provinciales de dernier ressort. Seulement, on ne tarda pas à voir se produire ce résultat, au moins singulier, de deux cours suprêmes saisies en même temps d'un appel relatif à la même cause, l'une par le demandeur, l'autre par le défendeur (2). Les parties ayant transigé, aucune décision n'est intervenue. Mais le dernier mot serait certainement resté au Comité judiciaire, celui-ci ayant, dans

(1) *Saving any right which Her Majesty may be graciously pleased to exercise by virtue of Her royal prerogative*, art. 47 in fine du statut canadien, 38 Vict., c. 2.

(2) *St Andrew's church, Montreal contre Johnston* L. R. App. C, p. 159.

la circonstance, affirmé son droit d'entendre à titre gracieux tous appels, y compris ceux interjetés contre les arrêts de la Cour suprême.

Au reste, si les juges du Comité avaient su défendre énergiquement le principe fondement de leurs droits, ils ont toujours fait preuve, dans la mise en œuvre de celui-ci, d'une grande modération. C'est ainsi qu'ils ont déclaré, à diverses reprises, qu'en présence d'un désir clairement exprimé du Parlement canadien, ils ne conseilleraient à la couronne d'accueillir un appel interjeté contre une décision de la Haute-Cour que dans les cas d'extrême gravité, mettant en jeu des intérêts généraux ou soulevant une importante question de droit (1). Comme on voit, ils en sont venus, eux aussi, à distinguer entre les questions d'ordre local et impérial.

L'avantage était, dans cette escarmouche, resté au Conseil privé. Mais il était à craindre que la question de l'appel ne soulevât, dans les autres parties de l'Empire, de nouvelles difficultés.

Aussi l'Act du Parlement britannique de 1877, qui autorisait la fédération sud-africaine, contenait-elle une clause (2) par laquelle il était interdit au Parlement du futur Etat d'attribuer à aucune cour d'appel pouvoir de rendre des décisions définitives et non susceptibles d'être déferées au Conseil privé.

(1) *Bank of New Brunswick contre McLeod Canadian legal news* L. R., V. A. C., p. 401 et *Prince contre Gagnon* L. R., VIII. A. C., p. 103.

(2) 40 et 41 Vict., c. 47, art. 6.

Le *South Africa Union Act* n'ayant jamais été mis en vigueur, les précautions prises sont restées sans effet. Et, bien qu'exprimant le désir de la mère-patrie de maintenir la prérogative de ses rois, elles n'ont pas empêché les colonies australiennes, occupées à leur tour à se constituer en république fédérale, de porter atteinte, dans une certaine mesure, à la juridiction du Comité judiciaire.

Les débats qui eurent lieu à ce sujet, il y a cinq ans, au *Colonial Office* et devant la Chambre des communes, méritent d'être rapportés.

Le projet de Constitution, qui avait été définitivement arrêté dans la conférence des Premiers réunie à Melbourne le 28 janvier 1899 et ratifié par le peuple australien, consulté pour la seconde fois, avait prévu la création d'une cour suprême fédérale désignée sous le nom de Haute-Cour d'Australie (1). Cette cour devait être juridiction unique pour les litiges mettant en jeu les intérêts supérieurs à ceux d'un Etat particulier (2), et juridiction d'appel de dernier ressort à l'égard des tribunaux fédéraux, des cours d'Etat dont à l'établissement du Commonwealth l'appel dépendait de la reine en Conseil, et de l'*interstate commission* (3).

(1) Composée d'un président et de deux juges au moins (art. 71, al. 2), nommés par le gouverneur général en conseil (art. 72) et révocables par lui, sur une adresse des deux chambres du Parlement réclamant cette révocation pour mauvaise conduite notoire ou incapacité.

(2) Art. 75.

(3) Art. 73. Cette commission semble avoir été instituée à l'image de

L'appel de droit au Conseil privé subissait donc d'ores et déjà une sérieuse atteinte. Les jugements de la Haute-Cour étant déclarés dans tous les cas définitifs et concluants (art. 75, al. 5), il devenait impossible aux plaideurs d'en appeler de ses décisions au Conseil privé. Mais ce n'était pas tout. L'article 74 du projet apportait une restriction au recours gracieux, en même temps qu'il envisageait la possibilité de restrictions ultérieures. D'une part, il supprimait, au profit de la Haute-Cour, l'appel dans tous les cas concernant l'interprétation de la Constitution fédérale ou de la Constitution d'un Etat, à moins que ne fussent en jeu les intérêts publics d'une autre des possessions britanniques. D'autre part, il donnait pouvoir au Parlement fédéral de limiter par des lois particulières les cas où il serait permis de demander à Sa Majesté l'autorisation de faire appel à sa haute juridiction (2).

l'United States interstate commerce commission, créée il y a une vingtaine d'années par le congrès et chargée de s'occuper des voies de communications ferrées et fluviales entre les Etats. Elle doit veiller à l'exécution et à l'observation, à l'intérieur de la fédération, des dispositions de la Constitution relatives au commerce et à toutes les lois qui s'y rattachent. Dans ce but, elle est munie de pouvoirs de juridiction et d'administration (art. 10). La Haute-Cour ne peut connaître de ses décisions que pour les points de droit.

(2) « No appeal shall be permitted to the Queen in Council in any matter involving the interpretation of this Constitution or of the Constitution of a state, unless the public interests of some part of Her Majesty's Dominions other than the Commonwealth or a state are involved.

« Except as provided in this section, this Constitution shall not impair any right which the Queen may be pleased to exercise by virtue of Her Royal Prerogative to grant special leave of appeal from the High Court to Her Majesty in Council. But the Parliament may make laws limiting the matters on which such leave may be asked. »

La restriction de l'article 74 était, dans une certaine mesure, naturelle. Appelés à rédiger une Constitution, les Australiens avaient estimé pouvoir légitimement prétendre au droit de l'interpréter. En ce faisant, ils étaient d'accord avec le principe directeur de la politique anglaise, qui est d'abandonner aux populations coloniales le règlement de leurs affaires intérieures. De plus, ils pouvaient craindre que le Conseil privé, peu à même de par sa composition de se pénétrer des intérêts australiens, ne considérât l'œuvre constitutionnelle à un point de vue trop étroit, trop légal, et n'en exagérât la rigidité dans des circonstances où précisément il eût fallu lui donner le maximum d'élasticité (1).

Quant à l'autorisation contenue à la fin de l'article, elle était — *in cauda venenum* — pleine de dangers pour la juridiction royale. Sans doute, il restait à la couronne son droit de veto. Mais il devait lui être bien difficile par la suite de l'exercer pour annuler en fait une faculté sanctionnée en droit par le Parlement impérial. Aussi le gouvernement métropolitain crut-il pouvoir réclamer la suppression ou tout au moins la modification d'une clause susceptible d'engendrer des conflits et d'affaiblir l'union de l'Angleterre et de ses colonies océaniques.

M. Chamberlain avait déjà fait des représentations à

(1) Voir, sur toute cette question, le *Livre Bleu* publié le 23 mars 1900 (Cd., 158).

son sujet aux Premiers qui étaient venus, en 1897, honorer de leur présence les fêtes données à l'occasion du jubilé de la Reine. Il les renouvela dès la première conférence qu'il eut avec la délégation envoyée à Londres, au début de 1900, pour présenter au Parlement le projet de Constitution.

Les délégués prétendirent n'avoir pas qualité pour consentir une modification autre que de pure forme à un bill adopté par la majorité du peuple d'Australie. « C'est, disaient-ils, par le bill tel qu'il est actuellement, et non par un autre, que, comme le préambule le rapporte fidèlement, le peuple de cinq loyales colonies a accepté de s'unir. Ce préambule ne serait pas justifié si la moindre chose était introduite ou retranchée sans que les colonies l'aient agréé. L'agrément du peuple est la racine de l'arbre d'union, toute atteinte portée à la racine met l'arbre entier en danger (1). »

Certes, ils n'allaient pas jusqu'à dénier au Parlement britannique le droit d'amendement, ce qui eût été méconnaître sa souveraineté. Mais ils assuraient que toute modification nécessiterait une nouvelle consultation populaire, qui, en rouvrant les débats, pourrait peut-être compromettre à jamais l'œuvre fédérative.

En vain le ministre des Colonies fit-il appel à l'art de persuader. En vain invoqua-t-il la nécessité de maintenir dans toute l'étendue de l'empire l'unité de juris-

(1) Memorandum des délégués, *Livre Bleu*, p. 13.

prudence. En vain fit-il ressortir que la juridiction d'appel de Sa Majesté en Conseil existait pour le bien des colonies et non dans l'intérêt de la métropole ; que, placé au-dessus des partis, loin des passions locales, des intérêts de clocher et des préventions domestiques. le comité judiciaire était la meilleure garantie d'une bonne justice, et enfin que l'objectif de chacun devrait être de rendre plus étroite l'union de toutes les parties de l'Empire. Les délégués, à l'exception de M. Dikson, représentant du Queensland, furent inflexibles. Le ministre en référa aux gouvernements coloniaux (5 avril) ; ils répondirent (22 avril) qu'ils se considéraient eux-mêmes comme n'ayant aucune autorité pour accepter des modifications au projet.

Néanmoins, M. Chamberlain, estimant que le maintien de la clause 74 serait une mesure rétrograde par rapport à l'œuvre de fédération impériale qui lui tient tant à cœur, n'hésita pas à porter le débat devant la Chambre des communes et à y défendre, en un long plaidoyer, les pouvoirs souverains du Parlement et ses droits d'amendement.

«... Quoique, disait-il, le 14 mai 1900, dans son discours d'introduction du *Commonwealth of Australia Constitution bill* (1), je ne croie nullement que le peuple australien ait jamais considéré... le Parlement impérial comme une simple cour d'enregistrement de ses

(1) *Hansard Debates*, S. IV, t. LXXXIII, p. 46 et suiv.

décrets, je pense... que nous devons avoir égard aux travaux déjà accomplis pour ce projet, au sentiment général du peuple australien partout où il apparaît réellement et définitivement, et aux droits de *self-government* dont ils ont fait un si splendide usage et que nous avons si libéralement et si volontiers concédés. »

Il reprenait alors la grande distinction entre les intérêts privés et l'intérêt général.

« ... Nous avons accepté sans hésitation, et nous demanderons à la Chambre des communes d'accepter tout point de ce bill, tout mot, toute ligne, tout article qui concerne exclusivement les intérêts de l'Australie, ... elle est le meilleur juge dans son propre cas... Mais le second principe que je demande à la Chambre d'admettre, et dont nous avons fait l'application en introduisant dans le bill certaines modifications, est que, si le bill touche aux intérêts de l'Empire en général, ou aux intérêts des sujets de Sa Majesté en particulier en dehors de l'Australie, le Parlement impérial a une mission de confiance qu'il n'est pas du devoir de l'Empire (et je veux croire que ce n'est pas davantage le désir de l'Australie) de lui voir méconnaître en quelque manière. »

Puis il venait à la question même de la clause 74.

« N'est-ce pas le Parlement britannique, disait-il en substance, qui, par une délégation de ses pouvoirs, donne aux Chambres australiennes les attributions qui sont

nécessaires à l'accomplissement de leur mission ? N'est-ce pas lui qui leur donne la vie et leur insuffle une âme ? Dès lors ne serait-il pas étrange que l'on refusât à l'autorité déléguante le droit d'intervenir dans les différends relatifs à l'étendue de la délégation ? De plus, serait-il admissible que, responsable aux yeux du monde de l'Empire *as a whole*, le Parlement impérial pût se trouver en conflit avec une puissance étrangère à la suite d'une décision judiciaire rendue en dehors de lui, pour ne pas dire à son insu ? Qu'on y prenne garde ; ce ne sont pas les seuls intérêts de l'Australie qui sont en jeu, ce sont ceux de l'Empire, de toutes les parties de l'Empire, dont l'assemblée de Westminster est également l'administrateur, le chargé d'affaires, le « trustee ».

Le ministre faisait enfin remarquer, ce qui était exact, que l'opinion australienne n'était point unanime sur le point en litige ; que les gouvernements du Queensland, de l'Australie occidentale et de la Nouvelle-Zélande, les *Chief Justices* de toutes les colonies, la plupart des journaux, les grandes compagnies, chambres de commerce, collèges d'avocats, banques et sociétés d'assurances, s'étaient nettement prononcés en faveur d'un droit qui est comme la clef de voûte de l'unité impériale.

Il concluait en demandant à la Chambre de modifier l'article 74 de manière à ce qu'en Australie aussi bien que dans l'Afrique du Sud, au Canada et dans l'Inde,

le droit d'appel au roi en Conseil fût le même pour tous. Par contre, il proposait de remanier la constitution du Comité judiciaire et d'en faire, en y introduisant des juges coloniaux chargés d'y siéger en permanence, un corps vraiment représentatif des intérêts en présence.

M. Chamberlain espérait peut-être que cette proposition *in extremis* triompherait de la résistance des délégués. Ceux-ci n'avaient-ils pas reproché au Comité judiciaire d'être pratiquement un tribunal anglais ? Il n'en fut rien, si bien qu'après une résistance honorable, il ne resta plus au ministre qu'à capituler. Du moins, entendait-il ne le faire qu'à la condition d'obtenir les honneurs de la guerre, ce à quoi les délégués consentirent volontiers.

D'une part, ils lui donnaient gain de cause quant à la partie finale de la clause 74. Il demeurerait entendu que le Parlement pourrait faire des lois limitant les matières susceptibles de donner lieu à une demande d'appel. Mais il était ajouté que les propositions de lois contenant semblable limitation seraient réservées par le gouverneur général au bon plaisir de Sa Majesté.

D'autre part, le premier paragraphe de la clause était complètement remanié, et, pour sauver la face, modifié dans sa lettre. L'appel, maintenu en principe, était supprimé à l'égard des questions de délimitation des pouvoirs constitutionnels à l'intérieur de l'Australie. Celles-ci étaient déclarées ne pouvoir faire l'objet d'une décision finale si ce n'est devant la Haute-Cour. Le re-

cours au Conseil privé était toutefois déclaré possible en cas de consentement de l'exécutif des gouvernements intéressés, ce consentement devant être signifié pour le Commonwealth par le gouverneur général, pour un Etat par le gouverneur (1).

De nouveau, des critiques se manifestèrent, et de nouveau la clause désormais célèbre fut remise sur le métier. De sa teneur définitive, il résulte qu'aucun appel à la reine en Conseil ne sera autorisé relativement à une décision de la Haute-Cour sur une question concernant les limites *inter se* des pouvoirs constitutionnels du Commonwealth et ceux d'un Etat ou d'Etats, ou concernant les limites *inter se* des pouvoirs constitutionnels de deux ou plusieurs Etats, à moins que la *Haute-Cour* ne déclare expressément que la question est une de celles que doit résoudre Sa Majesté en Conseil. Cette déclaration, la Haute-Cour peut la faire

(1) « No question howsoever arising as to the limits *inter se* of the constitutionnal powers of the Commonwealth and those of any state or states, or as to the limits *inter se* of the constitutionnal powers of any two or more States, shall be capable of final decision unless of the High Court, and no appeal shall be permitted to the Queen in Council from any decision of the High Court on any such question, unless by the consent of the executive governments of the governments concerned to be signified in writing by the Governor general in the case of the Commonwealth or by the Governor in the case of any State.

« Except as provided in this section, this Constitution shall not impair any right which the Queen may be pleased to exercise by virtue of Her Royal Prerogative to grant special leave of appeal to Her Majesty in Council. The Parliament may make laws limiting the matters in which such leave may be asked, provided that any proposed laws containing any such limitation shall be reserved by the Governor general for Her Majesty's pleasure. »

toutes les fois que, pour une raison spéciale, elle estime devoir la faire, et, dès lors, l'appel est porté devant Sa Majesté sans autre autorisation (1).

Comme on voit, la décision de la Haute-Cour a été substituée à celle de l'exécutif. On avait objecté, en effet, que la précédente rédaction introduisait ce dernier pouvoir dans un domaine où il était préférable qu'il n'intervînt pas. Mais lorsque la Haute-Cour a autorisé l'appel, il est de droit.

Quant aux conséquences de la clause 74 et aux atteintes que, dans la pratique, elle est susceptible de porter à la juridiction royale, il n'est pas encore possible d'en parler avec précision. La machine fédérale n'a pas suffisamment fonctionné pour que l'action de la Haute-Cour, créée seulement en 1903, soit sortie du champ de la spéculation. On est donc obligé de s'en tenir aux pronostics. Mais, sur ce point, les prophètes ne sont pas d'accord. Alors que les uns, M. Chamberlain en tête, sont convaincus que, dans tous les cas importants, l'appel au Conseil privé sera autorisé, les autres ont exprimé la crainte du contraire et assurent que

(1) « No appeal shall be permitted to the Queen in Council from a decision of the High Court upon any question however arising, as to the limits *inter se* of the constitutional powers of the Commonwealth and those of any State or States, or as to the limits *inter se* of the constitutional powers of any two or more states, unless the High Court shall certify that the question is one which ought to be determined by Her Majesty in Council. The High Court may so certify if satisfied that, for any special reason, the certificate should be granted and therefore an appeal shall be to Her Majesty in Council on the question.

« Except as provided, etc... »

l'étendue des pouvoirs de la Haute-Cour d'Australie est un sujet plein d'imprévu. Les Australiens reconnaîtront peut-être à la longue qu'il est de leur intérêt de pouvoir, à l'occasion des questions constitutionnelles si délicates souvent dans un Etat fédéral et si propres à attiser les passions politiques, recourir à un tribunal vraiment indépendant et impartial. L'expérience n'a-t-elle pas montré que c'était là le seul côté faible de cette institution si remarquable, la Cour suprême des Etats-Unis ? Il n'eut donc pas été mauvais, ainsi que le proposait sir William Anson, de reconnaître au Parlement fédéral, déjà investi du droit de restreindre les possibilités d'appel, celui de les augmenter.

Il est à craindre d'autre part, qu'entre les deux cours suprêmes des conflits ne s'élèvent qui soient susceptibles de compromettre l'unité impériale. Le Conseil privé fera certainement tout ce qui sera en son pouvoir pour les éviter. Mais ira-t-il jusqu'au sacrifice de ses droits ? Sans doute, sir Robert Finlay, l'attorney général, a assuré que lorsque une question ayant déjà fait, dans une autre affaire, l'objet d'une décision du Comité, serait portée devant la Haute-Cour, celle-ci se rallierait à la jurisprudence de celui-là. Mais qu'en sait-il ? Et pourquoi le ferait-elle, si elle estime, en conscience, que le Conseil privé a mal jugé ? En réalité, de la clause 74 il résulte qu'il y a actuellement dans l'Empire deux cours d'appel de dernier ressort, et qu'au-

cune d'elles n'est liée par la décision de l'autre. C'est ce qu'on peut appeler avec lord Davey (1), un solécisme de jurisprudence.

Quoi qu'il en soit, le Comité judiciaire n'en demeure pas moins un rouage très important de la Constitution impériale. Et l'on conviendra que ce n'est pas une institution banale que celle de ce tribunal qui a juridiction sur un monde de trente et un millions de kilomètres carrés, et qui, indépendamment du droit britannique, est appelé à faire l'application d'une variété incroyable de législations, depuis le droit hollandoromain, le droit français et le Code Napoléon jusqu'aux coutumes multiples qui constituent le droit hindou et mahométan.

La procédure n'est pas moins originale. Il faut pour la comprendre se rappeler que ce n'est pas le Conseil privé qui est juge, mais le roi. Le Comité est saisi par voix de pétitions adressées au souverain et par lesquelles l'appelant sollicite l'autorisation de faire assigner son adversaire. Primitivement les pétitions étaient soumises à Sa Majesté lors de la réunion du plus prochain Conseil et renvoyées à l'examen du Comité par *order in Council* (2). Depuis, il a été décidé qu'elles lui seraient transmises directement. A cet effet, une ordonnance générale de renvoi, valable pour les douze mois qui

(1) A la Chambre des lords, séance du 29 juin 1900.

(2) 3 et 4 Will. IV, c. 41, art. 13.

suivent, est rendue en Conseil tous les ans, au mois de novembre (1).

Si la demande est prise en considération et si le tribunal ne juge pas à propos de renvoyer la cause à la cour qui l'a déjà jugée, l'affaire est mise au rôle et vient à son tour. Les témoins comparaissent ; ils sont entendus sous la foi du serment et les conseils des parties développent leurs conclusions. La décision est prise à la majorité des voix (2). Chaque conseiller donne son opinion suivant l'ordre des préséances et le président prend la parole le dernier. Un rapport est alors transmis à Sa Majesté, « avec l'humble avis » de ratifier la sentence. C'est ce rapport, qui, incorporé dans un *order in Council*, deviendra jugement de Sa Majesté, sans qu'il y ait lieu de faire connaître comment les voix se sont réparties lors du vote, ce qui est logique, puisque c'est le souverain seul qui est présumé juger (3).

La composition du Comité a été maintes fois modifiée (4) et ne laisse pas d'être assez hétéroclite. Les mem-

(1) 7 et 8 Vict., c. 69, art. 9.

(2) Art. 5.

(3) Il n'en est pas de même pour les jugements de la Chambre des lords. Celle-ci a un pouvoir propre de juridiction. Toute audience de cette Chambre est considérée, encore qu'aujourd'hui elle puisse avoir lieu dans l'intervalle des sessions et même après la dissolution du Parlement (39 et 40 Vict., c. 59) comme une séance parlementaire. Elle figure au journal de la Chambre, chacun des lords juges émet son vote personnel comme il le ferait avec une proposition de loi et le chiffre des voix est publié.

(4) 3 et 4 W. IV, c. 41 ; 3 et 4 Vict., c. 86 ; 34 et 35 Vict., c. 91 ; 39 et 40 Vict., c. 59 ; 44 et 45 Vict., c. 3 ; 50 et 51 Vict., c. 70 ; 58 et 59 Vict., c. 44.

bres du Conseil privé qui peuvent être appelés à siéger sont le lord Président du Conseil, tout conseiller remplissant ou ayant rempli de hautes fonctions judiciaires, deux conseillers privés quelconques désignés par le roi (1) et même tout conseiller qu'il plaira à Sa Majesté de convoquer à cet effet (2). Les hautes fonctions judiciaires qui permettent d'être appelé au Comité sont celles de lord Haut Chancelier de Grande-Bretagne et d'Irlande, de membre payé du Comité, de juge d'une des cours supérieures de Grande-Bretagne et d'Irlande, de lord d'appel en service ordinaire et naturellement de membre du Comité judiciaire (3). Mais aucun membre du comité ne peut siéger s'il n'a été spécialement convoqué (4). Le quorum est de quatre membres sans compter le président du Conseil (5). Parmi les membres qui siègent habituellement, on peut citer les lords chanceliers de Grande-Bretagne et d'Irlande, le chancelier du duché de Lancastre, et les quatre lords d'appel en service ordinaire.

(1) 3 et 4 W. IV, c. 41, art. 1 et 50 et 51 Vict., c. 70 art. 4.

(2) 3 et 4 W. IV, c. 41, art. 5.

(3) 39 et 40 Vict., c. 59, art. 25; 50 et 51 Vict., c. 70 art. 3. — Les charges rétribuées de membre du Comité n'existent plus. Elles avaient été établies en 1871 (34 et 35 Vict., c. 91), et quatre juges, dont deux étaient d'anciens magistrats de l'Inde, avaient été nommés, aux appointements de 5.000 livres. Un Act subséquent (39 et 40 Vict., c. 59) a décidé que les vacances qui viendraient à se produire ne seraient pas comblées et ces charges se sont éteintes graduellement. Les juges rétribués ont été remplacés par les lords d'appel en service ordinaire (art. 6 et 14).

(4) 5 et 7 Vict., c. 38.

(5) 14 et 15 Vict., c. 83.

En somme et à cela près qu'il n'a pas le pouvoir de statuer par lui-même, ce qui importe peu puisque la couronne se conforme toujours à ses avis, le Comité judiciaire constitue un véritable tribunal, composé de magistrats de carrière et absolument distinct du Conseil privé. Et de même qu'un membre de la Chambre des Lords ne saurait prendre part aux séances judiciaires de cette assemblée, s'il n'est lord d'appel(1), de même un conseiller privé ne saurait siéger au Comité s'il n'a qualité pour le faire.

Là aussi, comme jadis pour les Cours de *Common Law*, il s'est produit au sein de l'un et l'autre Conseil une sorte de cristallisation. Et ce n'est pas une des choses les moins curieuses de l'organisation judiciaire anglaise que cette ressemblance des deux autorités suprêmes en matière de justice, la Cour du Royaume et celle de l'Empire. Le temps, qui sur elles pèse d'un poids égal, les a conduites au même point. Il a créé des organes identiques qui tendent à se confondre et qui, en attendant qu'ils se joignent définitivement, se prêtent un mutuel concours.

Dans la composition actuelle du *Judicial Committee*, il y a toutefois une particularité qui mérite d'être signalée. C'est la présence possible sur le siège d'un certain nombre de juges coloniaux.

(1) Sont lords d'appel : le chancelier de Grande-Bretagne, les lords d'appel en service ordinaire et les pairs qui ont occupé de hautes charges judiciaires.

Cette innovation est due à lord Rosebery. Mais le bill introduit par lui dans ce but ne fut voté que sous le gouvernement du marquis de Salisbury, son successeur, le 6 juillet 1895 (1). Il décidait que quiconque remplirait ou aurait rempli les fonctions de *Chief Justice*, de juge de la Cour suprême du Canada, des cours supérieures des provinces canadiennes ou australiennes, du Cap et de Natal et de toute autre cour des possessions de Sa Majesté désignée par elle, serait, à condition d'être conseiller privé, membre du Comité judiciaire, le nombre des magistrats ainsi qualifiés pour siéger au Tribunal de l'Empire ne devant pas, dans un même temps, être supérieur à cinq.

La réforme était bonne en principe. Elle tendait à faire du Comité un organe représentatif et à faire disparaître le seul grief que les colonies pussent avoir contre lui. Malheureusement, elle n'a été réalisée que d'une manière imparfaite. Aucune disposition n'a été prise pour appointer les futurs conseillers. Aussi, les colonies peu soucieuses de s'imposer de nouvelles charges ont-elles désigné des juges en fonctions pour prendre place à la Cour suprême de l'Empire, savoir : le premier président du Canada, sir Henry Strong, celui du Cap, sir Henry de Villiers et celui de Sud-Australie, sir Samuel Way. Il en résulte que ceux-ci ne peuvent siéger que d'une manière intermittente, un

(1) 58 et 59 Vict. c. 49.

peu au hasard d'ailleurs, aucun roulement n'ayant été établi entre eux. Il en résulte aussi, ce qui est plus grave, que chacun d'eux peut être appelé à connaître, comme membre du Comité judiciaire, d'une affaire qu'il a déjà jugée une première fois comme magistrat colonial.

C'est pourquoi M. Chamberlain, dans son discours d'introduction de la Constitution australienne, annonçait son intention de modifier à nouveau la composition de la Cour impériale. Il proposait d'y nommer, pour une durée de sept ans, un représentant du Canada, de l'Australie, de l'Afrique méridionale et de l'Inde. Ces représentants seraient en même temps lords d'appel et recevraient le traitement afférent à cette charge (1). La pairie à vie leur serait conférée, ce qui leur permettrait, à l'expiration de leurs fonctions, de siéger à la Chambre des lords (2).

Il fallait obtenir le consentement des intéressés. M. Chamberlain s'en occupa dès qu'il fut débarrassé du souci de mener à bonne fin la fédération de l'Australie. Le 14 février 1901 il télégraphiait aux gouverneurs des colonies à gouvernement responsable pour les prier de bien vouloir désigner des délégués chargés d'examiner

(1) Soit 150.000 francs.

(2) M. HALDANE, avocat distingué et membre en vue du Parlement, avait émis la même idée dans la *Juridical Review* de mars 1900 (V. 12, *The appellate Courts of the Empire*). Toutefois, sa proposition différait de celle de M. Chamberlain en cela qu'il demandait la fusion des deux cours suprêmes, Chambre des lords et Comité.

la question de concert avec les représentants de la métropole. Il estimait du reste que l'envoi de trois délégués chargés de porter la parole au nom de chacun des grands groupes coloniaux serait suffisant. Mais Terre-Neuve, la Nouvelle-Zélande et Natal firent savoir qu'elles tenaient à être représentées à part. Les *Crown Colonies* exprimèrent également le désir de faire entendre leur opinion, et M. Chamberlain leur donna satisfaction en désignant le Chief Justice de la Guyane, sir W. J. Smith. Mais déjà on pouvait prévoir que l'accord ne règnerait pas au sein de la conférence. Le Commonwealth prenait une attitude méfiante, demandant à être éclairé sur les intentions du gouvernement, afin de pouvoir donner des instructions à son délégué. Et le Conseil privé du Dominion affirmait par avance être satisfait de l'état de choses actuel et que la création de quatre lords juges coloniaux n'augmenterait pas la confiance dont jouissait le Comité judiciaire.

La conférence se réunit néanmoins et tint sa première séance le 21 juin 1901. Les débats durèrent peu, et le 4 juillet, le président, M. David Mills, faisait parvenir à M. Chamberlain les résolutions adoptées, qui étaient les suivantes (1) :

« 1^o Il y a lieu de maintenir les appels à Sa Majesté en Conseil venant des Colonies et de l'Inde.

« 2^o Il est désirable que de temps en temps soient

(1) *White Paper* du 29 novembre 1901. Cd 846.

nommés membres du Comité judiciaire, dans la mesure où cela sera jugé nécessaire, un ou plusieurs représentants :

- a) Du Dominion canadien et de Terre-Neuve ;
- b) Du Commonwealth d'Australie ;
- c) De la Nouvelle-Zélande ;
- d) De l'Afrique méridionale ;
- e) Des colonies de la Couronne ;
- f) de l'Inde.

« 3° Tout membre ainsi nommé devra se démettre des fonctions judiciaires qu'il pourra occuper au moment de sa désignation.

« 4° Le choix de ces membres ne devra pas être restreint aux juges ou anciens juges.

« 5° Chacun de ces membres sera nommé à vie ou pour un certain nombre d'années. Dans ce dernier cas, il y aura lieu de prévoir des retraites suffisantes pour ceux qui auront atteint le terme fixé. Mais celui-ci devra être suffisamment long pour engager les hommes les plus qualifiés pour siéger au Comité à accepter leur nomination. Le terme de sept années est, en ce sens, considéré comme insuffisant et celui de quinze ans recommandé.

« 6° Bien que la question traitement ne paraisse pas être une des questions en vue desquelles la conférence a été réunie, celle-ci estime que le traitement des membres du Comité doit être suffisant pour enga-

ger les hommes les plus qualifiés à accepter leur nomination.

« 7^o Il est désirable que des arrangements aient lieu en vue de permettre aux lords d'appel de siéger plus souvent au Comité judiciaire.

« 8^o Et que, dans le but d'abrégier les délais, de simplifier la procédure et de réduire les frais, chaque colonie soit invitée à présenter ses observations quant aux changements à apporter aux ordonnances en Conseil qui restreignent ou règlementent l'appel et aux règles de politique générale, y compris celles concernant les frais .»

Ces résolutions étaient signées de tous les délégués, à l'exception de celui de Terre-Neuve, de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie. Ce dernier, M. Hodges, avait écrit à M. Chamberlain qu'il était partisan d'une cour *unique* d'appel où siègeraient des représentants de l'Inde, du Canada, de l'Afrique du Sud ou de l'Australie : « Cette Cour, ajoutait-il, forcerait l'admiration et le respect, non seulement de toute la race bretonne, mais de toutes les races qui existent dans les provinces britanniques. Elle serait un facteur puissant pour le développement d'une union plus intime entre toutes les parties de l'Empire. »

Le projet de M. Chamberlain n'en avait pas moins échoué. Et, le 10 août, il télégraphiait aux gouverneurs coloniaux que le résultat de la conférence avait été de montrer qu'aucune modification sérieuse du tribunal

actuel n'était désirée ou ne saurait satisfaire la généralité des colonies et qu'aussi longtemps que cette manière de voir persisterait, il n'y aurait pas lieu de proposer de changements essentiels en vue de l'établissement d'une Cour impériale d'appel.

A la vérité, cette conclusion ne laisse pas de provoquer quelque étonnement. De ce que l'accord n'a pu se faire au sein de la conférence de 1901 sur les modifications à apporter à l'organisation du Comité judiciaire, il ne s'ensuit pas que des modifications ne soient ni désirables, ni désirées. Tel qu'il existe actuellement, le tribunal de l'Empire est loin d'être parfait. Il a les infirmités propres aux choses qui sont le produit d'une génération spontanée. Sa procédure est compliquée, longue et, par conséquent, coûteuse. Sa composition est bizarre. En règle générale, il ne peut tenir ses audiences qu'en empruntant au dehors les éléments nécessaires à sa constitution : ce qui l'empêche de siéger aussi souvent qu'il serait souhaitable. Il est enfin, comme le proclamaient bien haut les Australiens au moment de la discussion de l'article 74, un tribunal pratiquement anglais.

Certes, il est un tribunal excellent, très soucieux de sa dignité et de sa réputation, aussi impartial qu'il est possible de l'être. On rapporte à ce sujet une histoire plaisante. Un voyageur vit un jour, dans l'Inde, une peuplade arriérée qui, avec une pompe toute spéciale, offrait un sacrifice. Il s'enquit du nom de la divinité

ainsi honorée. « Elle s'appelle, lui fut-il répondu, le Comité judiciaire du Conseil privé. D'elle nous ne savons rien, mais sa puissance et sa bienfaisance sont infinies. » Un jugement du Comité avait peu auparavant ordonné la restitution à cette peuplade de terrains dont elle avait été injustement dépossédée par quelque administrateur zélé. Elle témoignait à sa manière sa reconnaissance.

Mais, si la Cour impériale est, en ce qui concerne l'exercice de sa fonction, à l'abri de tout reproche, il est néanmoins regrettable qu'elle représente d'une manière aussi imparfaite les collectivités qui sont appelées à recourir à ses bons offices. Dans tout procès, la partie qui succombe est trop encline à maudire ses juges pour qu'il n'y ait pas lieu de lui enlever tout motif un peu sérieux de crier à l'injustice et à la prévention. A ce point de vue, les résolutions de la conférence étaient marquées au coin de la raison, et on comprend d'autant moins que le ministre ne les ait pas prises en considération, qu'elles étaient extrêmement modérées et n'apportaient aucune perturbation dans l'ordre de choses déjà existant.

Il n'est cependant pas possible de voir dans l'attitude de M. Chamberlain la conséquence d'un mouvement de dépit causé par la non-adoption de son projet. L'honorable représentant de Birmingham s'est montré un partisan trop convaincu du maintien de l'union impériale pour ne pas profiter de toutes les occasions possi-

bles de la consolider, même au détriment de son amour-propre. Dans les pays où règne le parlementarisme, l'homme d'Etat doit proposer, il ne lui appartient pas de disposer.

Il est donc permis de croire que les documents publiés n'ont pas révélé toute la vérité et qu'au sein de la conférence les dissentiments ont été plus profonds qu'ils le laissent supposer. Qui sait même si le délégué australien ne s'est pas prononcé pour une solution plus hardie, plus radicale, dans le secret espoir d'empêcher toute réforme d'aboutir ?

Quoi qu'il en soit, la question est restée entière. Une nouvelle conférence a réuni à Londres, en juillet 1902, les premiers ministres des colonies à gouvernement responsable. Elle n'a pris, bien que le gouvernement du Commonwealth ait mis à l'ordre du jour la création d'une cour impériale (1), aucune résolution touchant ce sujet. Le Comité judiciaire continue de fonctionner comme par le passé, et rien ne laisse supposer une reprise des négociations relatives à sa réorganisation. C'est là, assurément, quelque chose de regrettable. La transformation de cet organe en corps représentatif était une œuvre intéressante. Ainsi remanié, il pouvait devenir l'embryon d'un conseil d'Empire susceptible

(1) L'intention de sir E. Barton était d'amener les autres Premiers à donner leur avis sur la conférence de 1901. Ceux-ci n'ayant présenté aucune observation, la question ne donna lieu à aucun examen. *Blue Book*, Cd 1299, p. 34.

d'examiner non plus seulement les affaires de justice, mais aussi de politique générale. Après l'arbitrage judiciaire, pourquoi pas l'arbitrage politique ?

En attendant, l'échec de la conférence de 1901 n'est pas fait pour encourager ceux qui, convaincus que l'Union britannique ne saurait dans sa forme actuelle durer toujours, rêvent de la transformer en un organisme plus parfait et, comme parlait Burke, de donner aux colonies un intérêt dans la Constitution.

CHAPITRE V

L'IMPÉRIALISME

« We have at last awakened to the question of the Empire ».

J. CHAMBERLAIN.

L'idée d'une participation des colonies au gouvernement de l'empire n'est pas neuve. Elle était trop naturelle pour n'être pas venue, de bonne heure, à ceux qu'intéressait l'œuvre colonisatrice et surtout, lorsque se manifestèrent les prodromes du malaise qui devait se terminer par la catastrophe que l'on sait, aux hommes clairvoyants qui, l'ayant prévue, la voulaient éviter. Et naturellement aussi, elle s'était présentée sous la forme la plus simple, la représentation des colonies ou Parlement de Westminster.

La première proposition digne d'être mentionnée, car elle reçut l'approbation du Comité pour les affaires étrangères, date de 1652. Elle portait la signature d'un colonel, sir Thomas Modyford, et demandait pour la Barbade l'attribution de sièges à la Chambre des communes. Ceci pour répondre au raisonnement assurément logique des habitants de l'île : du moment que les Anglais de la Barbade ne s'occupent pas des affaires

d'Angleterre, les Anglais d'Angleterre n'ont rien à voir à celles de la Barbade (1).

Le raisonnement devait être maintes fois repris par les provinces d'Amérique. Il ne détermina pas le Parlement anglais à leur ouvrir ses portes. Nous en avons suffisamment indiqué les raisons pour n'avoir pas à y revenir. Mais il se trouva que les colonies avaient cessé de désirer leur représentation aux Communes à une époque où la métropole aurait peut-être été disposée à la consentir. « Il fut un temps, écrivait Franklin, le 6 janvier 1766, où les colons auraient considéré comme un grand avantage aussi bien que comme un grand honneur de pouvoir envoyer des représentants au Parlement...; le temps est venu de l'indifférence, encore qu'il soit possible qu'invités à le faire, ils acceptent; le temps viendra où certainement ils refuseront (2). » Or, le congrès de New-York s'était déjà prononcé contre une proposition d'Otis en faveur d'une « union générale de l'empire britannique, dans laquelle chaque partie de ses vastes possessions serait représentée, sous une même direction et un système de lois uniforme (3) ». Le Parlement était trop corrompu et sa vénalité trop connue pour que les Américains fussent tentés d'y venir former une impuissante minorité et de s'ôter par surcroît tout motif légitime de crier à la tyrannie. Et si

(1) EGERTON. *Op. cit.*, pp. 60 et 134.

(2) EGERTON. *Op. cit.*, p. 188.

(3) BANCROFT. *History*, IV, p. 201.

Pownall, qui fut gouverneur du Massachusetts de 1756 à 1760, avait pu, à la suite de Shirley, son prédécesseur, recommander l'admission aux Communes de députés coloniaux, Bernard, qui lui succéda, se contentera de proposer une simple réunion temporaire de représentants anglais et américains, dans le but d'élaborer pour l'Amérique une Constitution nouvelle (1).

L'idée devait pourtant reparaître sous sa forme première, mais en Angleterre cette fois, pendant la période de tension qui précéda la guerre de l'indépendance. Un ami politique de lord Grenville, William Knox, la fait figurer dans un projet de création d'une aristocratie américaine. Grenville lui-même n'y objectait pas. Burke, sans y être opposé en principe, la croit irréalisable en raison de la distance et du peu de régularité des communications. Critiquant un écrit anonyme intitulé « l'Etat présent de la Nation (2) », il raille, non sans lourdeur, la situation des députés américains, obligés de faire la navette entre leurs circonscriptions et le théâtre des séances parlementaires, menacés de perdre de vue leurs électeurs s'ils séjournent en Angleterre et les affaires publiques s'ils s'attardent en Amérique, à la merci d'une dissolution ou d'un naufrage et n'arrivant jamais au moment opportun. Dans son dis-

(1) *Suprà* p. 64.

(2) *Observations on a late publication intituled the présent state of the nation* (1769).

cours sur la conciliation avec l'Amérique (22 mars 1775), le ton s'élève :

« Vous allez peut-être vous imaginer, Monsieur, dit-il en s'adressant suivant la règle au speaker, que je suis sur le point de vous proposer un projet de représentation des colonies au Parlement. Peut-être serais-je enclin à concevoir une idée de cette sorte, mais un grand flot m'arrête dans ma course. *Opposuit natura*. Je ne puis écarter les barrières éternelles de la création. La chose ne me paraît pas possible. Comme je ne me mêle pas de théorie, je n'affirme pas absolument l'impraticabilité d'une telle représentation. Mais je ne vois pas, moi, le chemin qui y mène et ceux qui ont été plus confiants n'ont pas été plus heureux .» (1)

Il estimait néanmoins, que « ce que la nature a séparé, la sagesse peut l'unir. » Nous savons l'espoir qu'il fondait sur une union qui, basée sur une commune bonne volonté et inspirée de la Constitution britannique, assurerait à chacun une part de liberté. C'est en somme cette union-là qui s'est réalisée peu à peu et que nous avons étudiée. Mais alors elle apparaissait comme utopique, et Adam Smith, dans sa *Richesse des Nations*, parue en 1776, réclamait encore la représentation coloniale à l'impraticabilité de laquelle il ne croyait pas (1). Le passage mérite d'être cité.

(1) *Works*. I, p. 196.

(2) T. II, p. 257.

« L'assemblée, dit-il, qui délibère et prononce sur les affaires de chaque partie de l'empire, devrait certainement, pour être convenablement éclairée, avoir des représentants de chacune des parties. Je ne prétends pourtant pas dire que cette union soit une chose très facile à réaliser ou que l'exécution ne présente pas de difficultés et de grandes difficultés. Toutefois, je n'en ai entendu citer aucune qui soit insurmontable. Les principales ne viennent pas peut-être *de la nature des choses, mais des opinions et des préjugés qui dominent tant de ce côté que de l'autre de l'Océan Atlantique.*

« De ce côté, nous avons peur que le grand nombre de représentants que donnerait l'Amérique ne vienne à détruire l'équilibre de la Constitution en ajoutant trop ou à l'influence de la couronne sur l'un des plateaux de la balance, ou à la force de la démocratie dans l'autre...

« Les gens de l'autre côté de la mer Atlantique ont peur que la distance du siège du gouvernement ne les expose à une foule d'oppressions, mais leurs représentants seraient bien en état de les protéger contre toute entreprise de ce genre.

« D'ailleurs..., dans le cours peut-être d'un peu plus d'un siècle, le produit des contributions d'Amérique pourrait excéder celui des contributions de la Grande-Bretagne. Naturellement alors le siège de l'Empire se transporterait dans la partie qui contribuerait le plus à la défense générale et au soutien de l'Etat. »

Certes, par cette conclusion assez inattendue et fort curieuse, encore qu'elle ne soit pas originale (1), Adam Smith prouve péremptoirement qu'il est, quant à lui, exempt de préjugés. Il fait bon marché de l'orgueil national et du titre de métropole. De même que Cicéron voyant son neveu, qui était petit, ceint d'une gigantesque épée, demandait qui l'avait attaché à son épée, il prévoit qu'un jour viendra où l'Amérique aura atteint un tel développement qu'on sera tenté de demander qui a attaché la petite Bretagne à la grande Amérique. Et il estime que ce jour là il y aura lieu de consacrer en droit l'interversion qui se sera réalisée en fait. On peut, en effet, se demander ce qui serait advenu si, entre l'Angleterre et l'Amérique d'aujourd'hui, la connexion s'était maintenue. La question est d'autant plus intéressante qu'elle est susceptible de se poser un jour

(1) Il convient en effet de rendre à HUTCHINSON ce qui lui appartient ainsi qu'on en peut juger par le passage suivant d'une de ses lettres :

« Lorsque de nombreux siècles encore se seront écoulés, longtemps après que nous, qui nous agitions aujourd'hui sur la scène de la vie, aurons été reçus dans le sein de la terre, notre mère, et quand nos noms seront oubliés, il est possible que les colonies se soient développées au point d'avoir en leur faveur la balance de la richesse, du nombre et du pouvoir. Il se pourra alors qu'il soit nécessaire de faire ici le siège du gouvernement et que quelque futur George, ami du genre humain, aussi bien que celui qui porte actuellement le sceptre britannique, traverse l'Atlantique et gouverne la Grande-Bretagne avec un Parlement américain. »

« Voilà, dit J. ADAMS dans son *Novanglus* (p. 121), un agréable transport d'imagination. Il est possible toutefois qu'il ne soit pas aussi éloigné que le croit cet écrivain, le temps où les colonies auront en leur faveur la balance du nombre et de la richesse. Mais lorsque cela sera, si nous tentions de gouverner l'Angleterre avec un Parlement américain où elle n'aurait pas une juste représentation, il est certain qu'elle nous résisterait les armes à la main. »

dans des termes identiques en ce qui concerne le Canada ou l'Australie. Or, la poser c'est la résoudre. Et c'est pourquoi lord Roseberry, évoquant, dans le merveilleux discours qu'il prononçait il y a cinq ans devant les étudiants de Glasgow, le tableau de ce qui aurait pu être, voyait lui aussi le gouvernement britannique, le plus vénérable de l'univers, émigré par delà l'Atlantique, installé sur le sol de cette Amérique qui semble avoir ravi à l'Europe qui la peupla le meilleur de son énergie. Cela aurait pu être évidemment. Mais cela ne fut pas. Les colonies américaines conquièrent leur indépendance et le problème de la représentation coloniale resta sans solution.

Il devait être posé à nouveau par Hume, lors de la discussion du *Reform Act* de 1832. Invoquant le vieux principe en vertu duquel les émigrants anglais emportent avec eux les droits et privilèges des fils d'Albion, faisant ressortir les avantages qui résulteraient de la présence au Parlement de porte-paroles officiels pour les colonies, il proposait de leur attribuer 19 sièges : 8 pour les colonies de la Couronne, 3 pour le Canada, 3 pour les Indes occidentales, 4 pour l'Inde et 1 pour les îles de la Manche. Son projet n'eut même pas les honneurs d'une « division ». Puis vint la question du gouvernement responsable. Après mille tergiversations, on se décide à étendre aux colonies de peuplement le système constitutionnel de la mère-patrie. On le fait avec une hâte qui ne permet pas les conceptions d'en-

semble. Cependant l'école de Manchester triomphe, l'influence du libéralisme utilitaire est à son comble, le monopole a vécu. C'est en même temps, pour l'Angleterre, l'époque d'une prodigieuse activité industrielle, une heure d'inouïe prospérité. Dans la griserie qui en résulte, on ne paraît pas douter qu'il n'en soit toujours de même. On néglige de sonder l'avenir. On croit aveuglément à un libre échange universel, à un bon vouloir général des nations entre elles. Et conséquemment on cesse de s'intéresser aux colonies. On en nie l'utilité. On va jusqu'à prétendre qu'elles sont pour la métropole un fardeau pesant dont il serait bon qu'elle se débarrassât.

Cet état d'esprit est à ce point général qu'il règne dans les milieux parlementaires et pénètre même dans les bureaux du ministère. Froude raconte, dans son *Océana* (1), que Palmerston, chargé de former le Cabinet, et ne pouvant trouver un amateur pour le portefeuille des colonies, pensa un moment qu'il serait obligé de le prendre pour lui. S'adressant alors à un de ses collaborateurs, il se serait écrié : « Vous viendrez avec moi à la fin du conseil. Ensemble, nous regarderons la carte, et vous me montrerez où se trouvent ces sortes de places... » L'annonce d'un débat sur une question coloniale faisait alors le vide au Parlement. On y souhaitait à haute voix la réunion du Canada aux Etats-Unis. Lord

(1) Pages 6 et 7.

John Russel lui-même sacrifiait aux idées du jour et terminait en ces termes son grand discours sur le gouvernement responsable (1) :

« Sans doute j'anticipe, en disant avec d'autres que nos colonies peuvent se développer en population et en richesse au point de pouvoir dire : « Notre force est « suffisante pour nous permettre d'être indépendants. « Le lien qui nous attache à l'Angleterre nous pèse. Le « temps est venu pour nous de penser que nous pouvons, en amitié et allégeance avec l'Angleterre, maintenir notre indépendance ». Je ne crois pas que ce temps soit déjà proche. Mais rendons les, autant que possible, capables de se gouverner elles-mêmes. Laissez-nous leur donner, autant qu'il est en notre pouvoir, la capacité de gérer leurs propres affaires. Laissez les croître en richesse et en population et, quoi qu'il arrive de ce grand Empire, nous aurons la consolation de dire que nous avons contribué au bonheur du monde .»

Lord Elgin crut devoir protester contre cette péroration d'un admirable discours, « cet aiguillon dissimulé dans la queue (2) ». « Je n'ai jamais pu comprendre, écrivait-il, pourquoi, avec un système constitutionnel aussi élastique que le nôtre, nous ne serions pas capables, surtout aujourd'hui que nous avons cessé de contrôler le commerce de nos colonies, de rendre les liens qui les

(1) H. D., t. CVIII, p. 567.

(2) « *Atas for that sting in the tail !* » Lettre au comte Grey, du 23 mars 1850. *Letters and Journal*, pp. 115 et 116.

rattachent à la couronne britannique au moins aussi résistants que ceux qui joignent les parties composantes de l'Union. Il faut renoncer à l'habitude de dire aux colonies que leur existence comme telle est provisoire. Il faut qu'elles puissent croire que, sans briser leurs liens, elles pourront atteindre au degré de perfection et de développement politique et social auquel des communautés organisées d'hommes libres ont le droit de prétendre ». Mais, en Angleterre, on n'envisageait pas seulement la séparation comme possible, on la désirait. Sur ce point, whigs et tories étaient d'accord. Disraëli écrivait, en 1852, à lord Malmesbury (1), que les colonies étaient pour la métropole autant de pierres au cou. Le professeur Goldwin Smith publiait sur la question une série d'articles sensationnels, où il se faisait l'apôtre de la désintégration impériale (2). Sir Frédéric Rogers, depuis lord Blachford et alors sous-secrétaire d'Etat permanent pour les colonies, était persuadé qu'elle ne tarderait guère (3). Sir Henry Taylor, qui appartenait également aux bureaux de *Downing Street*, qualifiait les établissements d'outre-mer, dans une lettre au ministre, le duc de Newcastle, de *damnosa hereditas* (4), et le ministre lui-même dé-

(1) « *These wretched colonies will be independent in a few ylars, and are a millstone around our necks.* »

(2) Lettres adressées aux *Daily News* 1862-1863.

(3) *Letters*, p. 175.

(4) Février 1864, *Autobiographie*, II, p. 234.

clarait qu'il verrait avec le plus grand plaisir se dissoudre les liens unissant le Canada à la mère-patrie (1).

Pourtant, la réaction était proche. C'est un phénomène constant que l'exagération de toute idée provoque un mouvement rétrograde. A force de surenchères, il vint un moment où l'on atteignit les limites de l'extrême. Il n'y avait place désormais que pour les actes. Il fallait, pour surenchérir encore, ne plus parler de la séparation, mais la faire. A ce point précis, ses plus chauds partisans s'arrêtèrent et même esquissèrent un recul. La mesure était grave, en effet, et grosse de responsabilités. Et puis il n'apparaissait nullement que les colonies désirassent leur émancipation définitive. Bien au contraire, elles formaient des vœux en vue d'une union plus complète et plus rationnelle. Instruit par le souvenir de la guerre de l'indépendance américaine, le gouvernement britannique pouvait dire qu'il ne s'opposerait pas à la sécession. Il lui était bien difficile de la décréter, de rompre de sa propre autorité des liens qui étaient en somme des liens de parenté. Et moralement, n'était-il pas tenu de remplir ses devoirs de tutelle tant que l'enfant aurait besoin de protection, tant qu'il ne se serait pas senti assez fort pour aller seul, tant qu'il n'aurait pas réclamé lui-même son émancipation ?

(1) *Monthly Review*, juin 1904, *Free trade, the foundation of Empire*.

Sur ces entrefaites, parut le *Greater Britain* de sir Charles Dilke (1868), et jamais livre ne vint plus à son heure. Ce jeune étudiant, frais émoulu de l'Université de Cambridge, avait eu l'idée, alors peu banale, de visiter les pays à langue ou à institutions anglaises. C'était ce qu'il appelait « suivre l'Angleterre autour du monde » ; car il se refusait à voir autre chose que le prolongement naturel de la mère-patrie dans ces terres innombrables que le climat et le sol différenciaient peut-être, mais à qui l'empreinte, nettement accusée, du génie britannique donnait néanmoins comme un air de famille. « Ce n'est pas dans la Bretagne de Victoria, écrivait-il dans sa préface, que l'on trouvera le développement de l'Angleterre d'Elisabeth, c'est sur la moitié de la terre habitable. » Et, condensant en une formule sonore son rêve ambitieux d'adolescent, il lançait le mot, qui devait faire fortune, de « Plus Grande-Bretagne ».

Pour la première fois depuis de longues années, John Bull regarda son domaine avec des yeux qui n'étaient pas indifférents. Il le vit immense et prospère et en éprouva cette satisfaction intime du propriétaire qui contemple son héritage. Il y vit aussi une affirmation de la grandeur et de la suprématie de la race anglo-saxonne et son orgueil natif reparut. Les idées séparatistes lui devinrent odieuses, et des meetings tenus à *Cannon Street* condamnèrent une doctrine dont le congrès des sciences sociales, réuni à Bristol en 1869, avait

déjà fait justice. Le parti conservateur cherchait alors une plate-forme. Il songea d'autant plus volontiers à exploiter le nouvel esprit qu'il portait le peuple à regarder au dehors et l'éloignait des réformes intérieures. Oublieux de ses anciennes opinions, Disraëli engagea le combat sur le terrain impérial :

« Je ne puis concevoir pour nos colonies, disait-il dans le discours programme qu'il prononçait au Crystal-Palace, le 24 juin 1872 (1), une forme de gouvernement autre que le *self-government*. Mais, à mon sens, la concession du *self-government* aurait dû faire partie d'une grande politique de consolidation impériale. Elle aurait dû être accompagnée d'un tarif impérial..., d'un code militaire qui aurait défini avec précision comment et sous quelles responsabilités serait assurée la défense des colonies, comment, en cas de nécessité, l'Angleterre pourrait appeler les colonies à son aide. De plus, elle aurait dû être accompagnée de l'institution dans la métropole de quelque conseil représentatif, qui aurait établi des relations constantes et continues entre les colonies et le gouvernement de ce pays.

« On a pourtant omis tout cela, parce que les hommes qui dirigeaient la politique de l'Angleterre regardaient nos colonies, regardaient même notre situation dans l'Inde comme un fardeau pour notre pays, ne s'occupant en toute chose que du point de vue financier et

(1) *Conservative and liberal principles. Speeches*, t. II, p. 530.

négligeant ces considérations morales et politiques qui font grandes les nations et distinguent seules l'homme des animaux.

« A mon avis, il ne remplirait pas son devoir, l'homme qui négligerait toute occasion de reconstruire, dans la mesure du possible, notre empire colonial et de répondre à ces sympathies éloignées qui peuvent devenir pour ce pays la source d'une force et d'une prospérité incalculables. »

C'était un blâme sévère à l'adresse des coryphées du parti libéral, sur lesquels, avec habileté mais non sans déloyauté, le chef des conservateurs se hâtait de rejeter une responsabilité dont pourtant il avait bien sa part. C'était aussi l'esquisse d'une politique nouvelle, élargie, l'engagement pris de travailler à l'œuvre de la reconstruction impériale, de la poursuivre par tous les moyens possibles, dans l'ordre militaire, économique et constitutionnel.

De ce programme est sorti ce que depuis on a appelé l'impérialisme, l'impérialisme anglais s'entend, car on s'est aperçu que ce mot, de création nouvelle, cachait au fond une chose vieille comme le monde : le désir de tout peuple, à un moment donné de son histoire, lorsque notamment l'unité nationale a été réalisée et que l'ordre règne à l'intérieur, de s'étendre, de reculer ses frontières, d'occuper le plus possible de la surface planétaire et, s'il est à cela des obstacles, de les briser, s'il se rencontre chemin faisant des nations qui veulent

être et persévérer dans l'être, de les réduire ou de les exterminer.

Il n'est guère, à ce compte-là, de peuples qui n'aient été impérialistes, qui, servis par les circonstances ou secondés par leurs vertus, n'aient eu leur heure ou leur minute d'expansion, n'aient rêvé à une domination mondiale et même universelle. L'histoire fourmille d'empires sans cesse élevés sur les ruines des précédents. Ces empires, d'où devaient naître des empereurs, étaient eux-mêmes nés de l'impérialisme. Il y avait à leur base le sang des guerriers et les larmes des mères. Mais il importait peu, puisque le but était atteint et qu'un glorieux monument se dressait vers le ciel. Et le peuple qui l'avait édifié se persuadait naïvement que l'œuvre serait éternelle. Ressentant à se voir en vedette un véritable orgueil, il se prétendait d'un sang plus pur, plus généreux, plus noble. Ou bien, religieux, il se disait le peuple de Dieu, le peuple élu, chargé de répandre la foi par le monde, ce qui était d'ailleurs un moyen facile de justifier les pires atrocités.

De tous les empires passés sur lesquels nous avons des données précises, l'Empire romain est incontestablement le type le plus remarquable. Il ne fut pas le plus vaste, mais il fut le plus grand par sa majesté grandiose, par l'harmonie de sa constitution, par la beauté de son ensemble aussi bien que de ses parties, surtout par sa continuité. Ce fut, de plus, le seul qui ait groupé ou cru grouper la civilisation, toute la civi-

lisation. Les Romains pensaient de bonne foi qu'ils avaient asservi le monde, la seule partie du monde vraiment digne de l'être. Au delà ce n'était pour eux que barbarie. Et fiers d'avoir rempli leur mission de régisseurs de peuples, d'avoir anéanti toute souveraineté contraire à la leur, ils s'adonnèrent confiants aux délices de la paix.

Depuis, il y a eu de nouveaux empires et de plus grands, mais aucun n'a égalé en splendeur l'univers romain. De ses débris, divers groupements étaient nés et, bien que le rêve de Rome eût été maintes fois repris, aucun ne devait parvenir à assujettir complètement les autres. Leur activité se tourna alors vers le dehors. Les grandes découvertes venaient d'ouvrir l'horizon. On se rua à la conquête des terres nouvelles. L'impérialisme donna le colonialisme. Le Portugal, l'Espagne, la France, la Hollande, l'Angleterre s'annexèrent des étendues énormes de territoires, eurent des empires sur lesquels le soleil ne se couchait pas. L'Angleterre avait été la dernière à prendre part à ce grand mouvement d'expansion. Elle devait bientôt, grâce à un concours heureux de circonstances et à sa tenacité, occuper la première place. Lorsqu'elle s'efforçait, un siècle durant, de prendre pied en terre française, c'étaient déjà ses instincts impériaux qui agissaient. Mais ils faisaient fausse route. Revenus à l'Océan, les fils des aventureux Vikings sentirent bouillonner en eux les passions ancestrales. Ils comprirent que leur

avenir était sur l'eau. L'hégémonie maritime, puis coloniale, devint à jamais la pensée maîtresse, l'idée directrice de la politique anglaise.

Par là, ils pensaient atteindre à la suprématie commerciale. L'empire et le commerce ont toujours été pour l'Angleterre une seule et même chose. A tous ses actes, dans tous les temps, il y a eu des mobiles économiques. Comme l'a si bien dit Montesquieu (1), « d'autres nations ont fait céder les intérêts du commerce à des intérêts politiques, celle-ci a toujours fait céder ses intérêts politiques aux intérêts de son commerce ».

Et c'est précisément ce qui explique l'indifférence que, vers le milieu du xix^e siècle, elle avait manifestée à l'égard de ses colonies. Pendant longtemps celles-ci avaient été pour elle un marché clos où, seule, elle avait le droit d'acheter et de vendre. Mais d'autres principes économiques se font jour. On persuade l'Angleterre qu'en raison de sa situation prépondérante au point de vue industriel et maritime, elle est la maîtresse du marché mondial (2). Vite elle abandonne les anciens errements. Elle brise ses barrières de douane. Elle rompt le pacte colonial. Elle aspire à devenir la

(1) Esprit des Lois, l. XX, ch. 7.

(2) Cf. List, *Système national d'économie politique*, p. 74.

« Un pays tel que l'Angleterre, qui dans l'industrie manufacturière a une grande avance sur les autres, ne peut mieux maintenir et étendre sa suprématie maritime et commerciale que par la plus grande liberté possible des échanges. Pour lui, le principe cosmopolite et le principe national ne sont qu'une seule et même chose. »

boutique universelle, *the world's shop*. Résolue à faire de l'humanité sa clientèle, elle dédaigne ses anciens chaland. En vérité, à l'heure où elle paraît le plus avoir changé, elle reste identique à elle-même. Elle est toujours une nation de boutiquiers. Cobden et Bright auraient vainement prêché leur évangile de liberté, de fraternité et de paix, si le commerce britannique avait dû en pâtir. La tradition impérialiste n'est rompue qu'en apparence. Il se transmet toujours de mains en mains, le flambeau qui a été allumé il y a trois siècles, sous Elisabeth.

Mais voici que des hommes d'Etat estiment, à la suite de Disraëli, que ses porteurs font fausse route, qu'ils cessent d'avoir foi aux doctrines de l'Ecole libérale classique, qu'ils réclament le retour au colonialisme, à la politique d'expansion. Ils s'emparent du pouvoir et d'un vigoureux coup de barre changent la direction. Ils ont derrière eux le ban et l'arrière-ban de l'aristocratie conservatrice, l'Anglais désœuvré et sportif, passionné d'effort. Mais le parti libéral se ressaisit. Gladstone jette l'anathème à ce renouveau du vieil esprit. « Le sentiment général, s'écrie-t-il, est que vous voulez de nouveaux succès militaires. Eh bien, je l'ose dire à ceux qui permettent qu'un pareil sentiment prenne place dans leur cœur, ils verront qu'il n'est pas seulement indéfendable, il est hideux, il est antichrétien, immoral, inhumain .» Et cette fois encore les idées généreuses triomphent.

Les partisans de la Plus Grande-Bretagne ne s'avouent pas vaincus. Un professeur de Cambridge, Seeley, se fait le théoricien de la doctrine nouvelle (1). Il montre que l'histoire de l'Angleterre, depuis le xvi^e siècle, s'explique par des mobiles exclusifs d'ambition coloniale. Il lui donne ainsi, ce qui pour des Anglo-saxons est inappréciable, la valeur d'une tradition nationale. Froude reprend le rêve que John Harrington avait fait deux siècles auparavant (2) et affirme sa foi en une *Oceana* future, destinée à régner en maîtresse incontestée sur l'empire infini de la mer (3). On s'occupe de donner un corps, une personnalité aux aspirations impériales, puisque, en Angleterre, rien ne peut réussir sans prendre la forme concrète d'une ligue ou d'un club. Le *Royal Colonial Institute*, fondé en 1868 pour être, à Londres, le centre des intérêts coloniaux, devient tout naturellement un lieu de réunion pour les adeptes, une tribune pour les conférenciers. Les mots de « fédération impériale » ont paru pour la première fois en janvier 1871 dans un numéro de la *Contemporary Review*, sous la signature d'un radical, M. Edward Jenkins. Un membre distingué du parti libéral, M. E. Forster, fonde (8 novembre 1886) l'*Impérial fédération league*, dont le but est d'assurer par la fédération, tout en sauvegardant les

(1) Leçons d'histoire professées d'octobre 1881 à avril 1882 et réunies en volume en 1883, sous le titre de *The expansion of England*.

(2) *The Commonwealth of Oceana*. Londres, 1655.

(3) *Oceana or England and her colonies*.

droits des Parlements locaux sur les affaires locales, l'unité permanente de l'Empire, de combiner sur une base équitable les ressources de l'Empire en vue des intérêts communs et de pourvoir, dans une juste proportion, à une défense organisée des droits communs.

Car le néo-impérialisme est surtout conservateur. Il ne s'agit pas seulement de faire de nouvelles conquêtes, de suivre cette France, dont on avait cru l'expansion à jamais arrêtée, d'imiter l'Allemagne qui, enfin unifiée, se jette sur tous les points où il y a encore quelque chose à prendre, la Russie, qui lentement poursuit son extension vers le Pacifique, ou la République américaine, qui, après avoir fait de l'impérialisme interne et colonisé son propre territoire, se prépare à prendre contact avec le monde extérieur. Il faut avant tout maintenir ce qui est, enrayer le mouvement décentralisateur, empêcher qu'il n'aboutisse à une désagrégation définitive. Il faut retendre les amarres qui ont molli, ajouter de nouveaux liens à ceux qui existent encore, enserrer dans les mailles d'un filet solide les parties composantes de l'Union, agréger ces membres épars, *disjecta membra*. Fédérons l'Empire, voilà le cri de ralliement des partisans de la nouvelle doctrine qui, satisfaits d'avoir trouvé une formule, ne s'occupent pas encore de savoir comment se fera la fédération, ne se demandent même pas si elle est réalisable (1).

(1) Ce qui est nécessaire à présent, avait dit M. Forster à Edimbourg, le 9 novembre 1875, c'est de nous pénétrer nous-mêmes et de convaincre

Aussi, dans son discours inaugural de la conférence coloniale de 1887 où, pour la première fois, des représentants des colonies à gouvernement responsable (1) allaient entrer en rapports immédiats avec ceux de la métropole, lord Salisbury dissimulait mal un scepticisme qui ne semble pas avoir jamais abandonné ce vieux bargaigneur (*old bargainer*) : « Ce sont là, disait-il, de grandes aspirations. En les appelant ainsi, je n'entends jeter sur elles aucune espèce de discrédit. Au contraire, ces aspirations *sentimentales* ne sont pas séparées de toute entreprise réellement pratique par une ligne de démarcation aussi profonde que quelques personnes pourraient le croire. Elles sont pour le moment assez vagues, assez incertaines, mais elles sont la matière nébuleuse qui, dans le cours des âges ou dans un temps beaucoup moindre, finira, en se refroidissant, en se condensant, par former la matière d'où sortiront probablement des résultats très pratiques et très sérieux. »

En fait, les résultats de la conférence furent maigres, et elle ne vaut d'être signalée que comme un premier essai de délibération en commun, comme une sorte de conseil informe de l'Empire, suivant le mot de sir Samuel Griffith, premier ministre du Queensland ; quant

les colonies du désir que l'union doit durer, que l'Empire ne doit pas être brisé ; c'est de remplacer l'idée de l'indépendance éventuelle, qui signifie la désunion, par celle de l'association sur des bases égales qui signifie l'union.

(1) Ainsi que de Natal et de Ouest-Australie.

à la ligue, elle ne put jamais accoucher d'un programme précis et finit par se dissoudre, à la suite de dissensions sur les questions économiques, le 31 décembre 1895.

Cependant la jeune école s'était efforcée de gagner à sa cause la masse, d'enrôler sous sa bannière l'homme de la rue. Il ne pouvait lui suffire de compter parmi ses adeptes les lords du royaume, tories ou whigs, et, parmi eux, l'espoir du parti libéral, le lieutenant de Gladstone, le comte Rosebery. Ce n'était là qu'un brillant état-major auquel il manquait encore des troupes. Ces troupes, c'est le peuple qui va les fournir. Mais, pour le gagner, on le prend par où il est le plus facilement accessible. On réveille en lui les instincts brutaux. On exploite ce patriotisme vulgaire qui n'est pas l'amour du foyer, du clocher, du pays, sentiment légitime et parfaitement compatible avec l'amour du genre humain, mais simplement la haine de l'étranger. On excite son orgueil en le persuadant qu'il est un peuple supérieur, le peuple héroïque de Carlyle ou de Gobineau, fait pour dominer les autres et investi du droit d'exiger leur soumission, le *surpeuple*, aurait dit Nietsche.

D'ailleurs, n'est-il pas évident que la race anglo-saxonne a la faveur du divin Maître, et que c'est sur elle qu'il se repose du soin de répandre, avec la civilisation, sa foi ? « Je suis persuadé, et je crois fermement, disait Cromwell, que l'Angleterre plait au Seigneur. » L'argument était trop facile pour n'être pas repris. On a lu,

dans la revue de M. Stead (1), les curieux raisonnements de Cécil Rhodes, pariant à égalité l'existence de Dieu et s'écriant : « S'il existe, ce Dieu, il développe évidemment la race anglaise, afin de faire régner par elle, sur le monde la Justice, la Liberté et la Paix. » On va loin avec des déductions de ce genre. On peut en conclure notamment que tout pays qui tombe sous une domination autre que celle du peuple élu est un pays perdu pour la civilisation (2). On légitime ainsi toute agression et même toute perfidie. La fin est là qui justifie les moyens. Mais voilà qui est singulièrement dangereux pour les autres peuples et retarde pour longtemps encore, n'en déplaise aux mânes de Cécil Rhodes, l'avènement de la Justice, de la Liberté et de la Paix.

En prenant contact avec la masse, l'impérialisme britannique s'est donc dévoyé. Il est devenu un état d'esprit dangereux, un sentiment grossier, un ferment de querelles et d'extermination. Les membres distingués de l'*Imperial federation league* y avaient vu surtout une œuvre politique, dont le but était de réaliser un de

(1) *Review of Reviews*, 10 avril 1902.

(2) Cf. Lord ROSEBURY (Discours prononcé au *Royal colonial Institute* le 1^{er} mars 1893) :

« On dit que notre empire est assez grand. Ce serait vrai si la terre était extensible. Malheureusement, elle ne l'est pas, et nous sommes occupés à l'heure actuelle à nous créer des droits sur les territoires encore vacants. Nous devons considérer non pas nos besoins présents, mais nos besoins futurs. Nous devons nous souvenir que c'est une partie de notre responsabilité et de notre héritage de veiller à ce que le monde reçoive, autant qu'il sera en notre pouvoir, *notre empreinte et non celle d'une autre nation.* »

ces grands Etats décentralisés qui tendent à devenir la forme normale de l'Etat moderne. Le peuple n'y vit qu'une manifestation militaire et guerrière, qui devait pousser l'Angleterre à insulter partout (1) et à colorer en rouge les parties du globe non encore tombées sous la domination britannique. « L'impérialisme, écrit M. Boutmy dans son *Essai d'une Psychologie politique du peuple anglais* (2), s'était d'abord développé dans les rangs de la classe supérieure ; il réunissait à ce qu'il y a toujours de grossier dans les manifestations de la forte race ce je ne sais quoi de sec et de dédaigneux qui n'appartient qu'à une aristocratie, cette largeur et cette variété de combinaisons qui n'excluent même pas une certaine générosité bien entendue. L'impérialisme était alors une doctrine de gentlemen. La démocratie, en le faisant tomber jusqu'à son niveau, lui a fait perdre ces nobles attributs. Il n'est plus désormais qu'un jingoïsme..... »

Mais, sous l'une et sous l'autre forme, il n'est encore qu'un état d'âmes, un sentiment, une aspiration plus ou moins nette, instinctive plutôt que voulue et raisonnée. Il va, en devenant un état de choses, acquérir une force irrésistible et achever la conquête de l'Angleterre.

(1) « L'empire de la mer, a dit Montesquieu, a toujours donné aux peuples qui l'ont possédé une fierté naturelle parce que, se sentant capables d'insulter partout, ils croient que leur pouvoir n'a pas plus de bornes que l'Océan ». *De l'Esprit des lois*, l. XIX, ch. 27.

(2) Page 436.

Nous abordons ici la dernière forme de l'impérialisme anglais, la forme économique. Elle va nous permettre de vérifier à nouveau l'idée que l'intérêt a toujours été, outre-Manche, le grand moteur de la politique.

L'adoption du libre-échange avait été pour les Iles britanniques le point de départ d'une période étonnamment prospère. Le mouvement commercial, progressant, suivant le mot de Gladstone, par bonds et par sauts, s'était développé d'une manière prodigieuse. Pendant les quinze années qui vont de 1857 à 1872, les importations avaient monté de 4.696 millions de francs à 8.767 ; les exportations de 3.654 à 7.864. Le commerce extérieur des fers et aciers avait passé de 300 millions à 950. Jusqu'alors, l'Angleterre avait été surtout un pays agricole : un homme sur trois était fermier ou garçon de ferme. Elle se transforme soudain en contrée essentiellement manufacturière. Encore protégée par la distance, l'agriculture s'éteint doucement. Mais la Grande-Bretagne n'en a cure. Elle trouve ses subsistances au dehors et à meilleur compte. Les matières premières lui arrivent directement des pays les plus aptes à les fournir. Elle produit avec fièvre. De son sol, jadis consacré aux paisibles travaux des champs, les usines surgissent comme des champignons. Elles se pressent les unes contre les autres. Elles étouffent la végétation. Carlyle et, après lui, son disciple Froude, ont déploré cet empiètement continu de l'usine sur la verte campagne, la disparition progres-

sive de l'Angleterre jolie d'autrefois, de l'île d'émeraude serties dans la mer d'argent.

Mais soudain le progrès commercial se ralentit. L'écoulement se fait avec difficulté. Les conduits de déversement semblent engorgés. Sur les ports, dans les magasins, aux portes des usines multipliées où le travail n'a pas cessé de croître en intensité, les produits s'amoncellent. C'est, avec tous ses désastreux effets, la surproduction. John Bull s'est laissé bercer par la douce illusion d'une prospérité sans bornes. Il a pu croire inconsidérément à un développement infini de son commerce. Voici que brusquement celui-ci se trouve enrayé et que, par suite du choc en retour, chaque branche de l'industrie est douloureusement lésée.

C'est que l'époque bénie du monopole a pris fin. La Grande-Bretagne a cessé d'être l'unique fournisseur mondial. De nouveaux concurrents, fraîchement équipés et redoutablement armés, sont entrés dans la lice et s'y sont révélés joueurs habiles autant que forts.

D'abord, s'est présentée l'Allemagne. « Une nation qui attache quelque prix à son indépendance et à sa conservation, avait dit List (1), doit s'efforcer de s'élever le plus promptement possible d'un degré inférieur de civilisation à un degré supérieur, de réunir le plus promptement possible, sur son territoire, l'agriculture, les manufactures, la navigation, le commerce. » Docile,

(1) *Op. cit.*, p. 65.

l'Allemagne s'est emparée de cet idéal. Elle a créé des usines et fabriqué des bateaux. Puis, trop en retard pour espérer devenir jamais une grande puissance coloniale, condamnée à recueillir dans cette voie les laissés pour compte de ses devancières, elle a entrepris de faire de l'impérialisme économique, d'inonder le monde de ses produits.

L'Allemand s'est donc préparé à remplir congrûment sa nouvelle fonction. Il a observé autour de lui. Il a étudié la tactique de ses adversaires de demain. Il a fait et parfait son éducation technique. Le service militaire, qu'ailleurs on a considéré comme particulièrement nuisible aux intérêts du commerce, lui a inculqué l'esprit de discipline, d'ordre et d'industrie. L'armée a été pour lui une école de vie pratique (1). Il s'est alors révélé homme d'affaires excellent. Doux et patient, tenace même, il a su triompher des résistances du chaland, lui « coller » ses produits. Du reste, ceux-ci sont faits pour plaire. Adaptés aux besoins, aux goûts, aux manies même de sa clientèle, ils sont bien présentés. L'emballage en est coquet et séduisant. Ils ont de l'œil et, ce qui ne nuit jamais, sont peu coûteux. Camelote, dira-t-on. Peut-être, mais, en tout cas, camelote utilisable et propre à rendre suffisamment de services pour qu'on n'ait pas à regretter de l'avoir achetée.

(1) Rapport de M. Mulvaney, consul britannique à Dusseldorf, 1898.

Les marques allemandes se sont ainsi insinuées partout, et partout elles l'ont emporté. Il y a neuf ans déjà que M. Ernest E. Williams a poussé son fameux cri d'alarme et dénoncé en termes saisissants les progrès du « made in Germany » (1).

Et ce n'était pas tout. Peu après, les fanfares ont annoncé un nouveau concurrent. Il a levé sa visière et John Bull a reconnu, non sans effroi, Jonathan, le fils prodigue d'autrefois, qui n'est jamais revenu au foyer paternel où l'attendait le veau gras, et a su, seul, faire son chemin dans le monde.

Lui aussi s'est présenté bien armé et bien monté. Depuis longtemps, il se préparait. Par un singulier retour des choses, l'Europe lui était un jour apparue comme un nouveau monde, une terre en friche, prête à être savamment exploitée et mise en valeur (2). Mais c'était surtout à l'Angleterre qu'il en voulait. Ennemi juré des intermédiaires, à l'extérieur aussi bien qu'à l'intérieur, l'économiste Carey lui avait naturellement dénoncé la Grande-Bretagne comme un adversaire, qu'avant tout il importait d'abattre. Et de même que l'Allemand avait suivi List, l'Américain avait écouté favorablement cet autre panégyriste de l'économie politique nationale.

(1) Article paru en 1896 dans la *New Review*. V. le *Moniteur du commerce* du 22 octobre 1898.

(2) Franck VANDERLIP. *L'invasion commerciale américaine de l'Europe*.

La tâche était ardue, certes, mais non impossible. Grâce à la haute muraille de douanes qui ferme hermétiquement son marché et réserve à ses usines une clientèle de 80 millions d'habitants, l'Amérique peut vendre au dehors à bas prix et même à perte. Sir A. Hickmann estime que le tarif américain joue, pour les industriels yankees, le rôle de primes à l'importation équivalant à 30 p. 100 ou plus de la valeur des articles importés. Dans leur déposition devant l'*United States Industrial Commission*, les grands fabricants de fer et d'acier ont reconnu qu'ils pouvaient, grâce à leurs tarifs, vendre à plus bas prix que leurs concurrents, même sur le marché britannique. « C'est une bonne politique, disait M. Schwab, qui présidait naguère l'*United States steel corporation*, de pousser la production à son maximum et, pour la maintenir, de faire aux clients étrangers des prix très réduits, afin de ne pas rabattre les prix sur le marché national. En vue de créer la demande de matériel américain, il est nécessaire d'offrir à l'étranger nos produits à des prix très bas. Nous établissons ainsi un marché. Dans la suite, la clientèle ayant été accoutumée à nos produits et à leurs qualités, nous pouvons relever nos prix (1). M. Carnegie disait de même aux étudiants d'Edimbourg (2) : « Ceux qui possèdent le meilleur mar-

(1) Une grande partie de ces renseignements sont empruntés au très intéressant rapport de M. Perier, attaché commercial à l'ambassade de France à Londres, sur le commerce et la navigation du Royaume-Uni en 1901, p. 18 et suiv.

(2) *A Rectorial address to the University of St-Andrew's*, p. 14. Edinbourg, 1902.

ché intérieur peuvent fournir aux marchés étrangers sans bénéfice direct ou même à perte. »

Dans ce handicap nouveau genre, les Américains se sont donc trouvés singulièrement avantagés. Comment résister à la concurrence, au *dumping* des gens qui vendent pour vendre et qui, faisant supporter au consommateur national les frais du développement commercial au dehors, assimilent leurs produits à des échantillons ? Et puis, comme le disait encore M. Carnegie, « les conditions sont renversées. De plus en plus les manufactures seront là où se trouvent les matières premières dans des conditions convenables. Le capital et le travail ont perdu le pouvoir qu'ils avaient d'attirer les matières premières. Ce sont maintenant celles-ci qui attirent à elles le capital et le travail... Il y a une concentration des industries depuis le minerais dans la mine jusqu'aux articles fabriqués ».

Les progrès de la jeune Amérique ont donc été prodigieux et, bien qu'elle fût de la famille, John Bull ne l'a pas vue sans ennui poser sa candidature à la suprématie manufacturière et commerciale. Au *Made in Germany* de M. E. Williams a répondu *The American Invader*, de M. Fred Mackenzie.

Et les chiffres sont là avec leur éloquence brutale. M. Victor Bérard en a publié de très concluants dans son excellent ouvrage : *l'Angleterre et l'Impérialisme*, paru il y a cinq ans. Ceux qui ont été donnés depuis n'ont fait que les confirmer. De 1880 à 1900, les expor-

tations spéciales, c'est-à-dire de produits nationaux, se sont élevées, en ce qui concerne le Royaume-Uni, de 223 millions de livres sterling à 283 millions, chiffre qu'elles n'ont pu dépasser depuis (1). Pendant la même période, elles passaient en France de 139 millions à 164, en Allemagne de 145 à 222, aux Etats-Unis de 172 à 286. L'augmentation moyenne calculée sur les cinq dernières années par rapport aux cinq premières est de 42,8 p. 100 pour les Etats-Unis, de 23,1 pour l'Allemagne, de 8,7 pour la France. Elle n'est, pour l'Angleterre, que de 6,4.

Les résultats ne sont pas plus satisfaisants si l'on examine le chiffre des exportations spéciales annuelles par tête d'habitant. Le memorandum (2) publié en mai 1902 par le *Board of Trade*, et auquel nous avons emprunté les chiffres qui précèdent, nous fournit le tableau suivant :

(1) Il n'y a donc aucun inconvénient à s'arrêter à 1900. Les exportations de 1900 sont les plus fortes qu'ait jamais connues l'Angleterre. Elles ont fortement fléchi en 1901 et 1902 et, bien qu'elles se soient relevées en 1903, elles sont encore légèrement inférieures à ce qu'elles étaient en 1900. Le *Whitaker's almanack* de 1905, qui établit le chiffre des exportations spéciales en 1900 à 291.191.996 livres sterling, donne pour 1901 280.022.376, pour 1902, 283.423. 966 et pour 1903, 290.800.108. V. de même Perier, rapport de 1904, p. 4.

(2) *Mémorandum on the comparative statistics of population, industry and commerce in the United Kingdom and some leading foreign countries* (Cd. 1199), p. 11.

Moyenne des exportations spéciales annuelles des contrées ci-après par tête d'habitant et par périodes quinquennales commençant en 1870.

	Royaume-Uni			France			Allemagne			Etats-Unis		
	L.	s.	d.	L.	s.	d.	L.	s.	d.	L.	s.	d.
1870-1874	7	7	3	3	15	0	2	16	7 (1)	2	9	11
1875-1879	6	0	0	3	14	11	3	3	0	2	16	3
1880-1884	6	13	2	3	13	5	3	8	8	3	5	11
1885-1889	6	3	8	3	9	3	3	5	6	2	11	10
1890-1894	6	2	11	3	11	4	3	2	9	2	19	0
1895-1899	5	19	5	3	14	8	3	7	2	2	18	4

La moyenne des exportations par tête d'habitant, qui est encore en Angleterre de beaucoup supérieure à ce qu'elle est dans les pays examinés, a donc, en ce qui la concerne, légèrement déchu, cependant qu'en France elle demeurait stationnaire et qu'elle s'accroissait aux Etats-Unis et surtout en Allemagne. Or, si l'on considère que l'augmentation de la population a été, dans le même espace de temps, en France de 2.860.000, en Angleterre de 10 millions, en Allemagne de 15 millions et demi, et aux Etats-Unis de 37 millions, on est bien obligé de convenir que, par rapport à ces deux derniers pays, les chiffres sont encore défavorables aux Iles Britanniques.

Par contre, ceux relatifs aux importations se sont

(1) Moyenne des trois années 1872, 1873 et 1874.

accrus en Angleterre et en France, alors qu'en Allemagne ils restaient stationnaires et qu'aux Etats-Unis ils fléchissaient.

Voici en effet le tableau qui correspond à celui que nous avons donné ci-dessus :

Moyenne des importations annuelles nettes (défalcation faite des réexportations) des contrées ci-après par tête d'habitant et par périodes quinquennales commençant en 1870.

	Royaume-Uni			France			Allemagne			Etats-Unis		
	L.	s.	d.	L.	s.	d.	L.	s.	d.	L.	s.	d.
1870-1874	9	2	4	3	15	8	4	6	3	2	18	7
1875-1879	9	10	4	4	6	7	4	6	1	2	2	5
1880-1884	9	15	4	5	1	4	3	8	3	2	15	7
1885-1889	8	14	2	4	6	10	3	9	5	2	8	11
1890-1894	9	7	3	4	8	0	4	2	2	2	11	11
1895-1899	9	17	2	4	4	9	4	6	10	1	19	11

C'est surtout cette différence, sans cesse grandissante, entre les achats et les ventes de l'Angleterre, qui a éveillé les inquiétudes de nos voisins d'Outre-Manche. Si l'on compare en effet la période qui va de 1884 à 1893 avec celle qui s'étend de 1894 à 1903, on constate que l'excédent annuel moyen des importations sur les exportations, qui était pour la première période de 101,2 millions de livres, a atteint pendant la deuxième 160,4

millions. Il y a donc chaque année, en Angleterre, 160 millions et demi de marchandises achetées qui ne sont pas couvertes par l'échange de marchandises fabriquées, de produits qui ne sont pas échangés contre des produits.

Ces achats sont payés au moyen de ce qu'on appelle les exportations invisibles, c'est-à-dire l'intérêt de l'argent prêté à l'étranger et le prix des divers services que l'Angleterre rend aux autres nations. Or, le revenu des capitaux anglais placés au dehors et payant l'*income tax* s'élève à plus de 60 millions de livres sterling, et les seuls bénéfices provenant du roulage des mers sont estimés à 100 millions. La Grande-Bretagne ne vit donc pas, comme on l'a prétendu, sur ses réserves. Mais il ne faudrait pas que la disproportion continuât de s'accroître entre les ventes et les achats, sans quoi elle serait obligée d'entamer son capital, ce qui est évidemment désastreux pour une nation aussi bien que pour un particulier.

Il y a lieu toutefois de considérer que parmi les marchandises exportées figure le charbon, qui est en réalité un capital. Un statisticien distingué, M. Holt Schooling, a établi à ce sujet, dans un article paru dans le *Monthly review* de janvier 1902 (1), que si les ventes de houille au dehors n'avaient pas, de 1891 à 1900, augmenté de 85 millions par rapport à la période qui va de

(1) *British Commerce*.

1881 à 1890, les exportations de produits anglais auraient en réalité décréu de 30 millions de livres, ce qui représente une baisse annuelle de 3 millions (1).

Le commerce extérieur de l'Angleterre est en effet en décroissance sur un certain nombre d'articles manufacturés. Les industries qui ont le plus souffert de l'entrée de l'Allemagne et de l'Amérique dans l'ère de la production sont celles de la laine, de la toile, de la soie, du jute, du fer, de l'acier et du cuivre. Elles ont perdu du terrain sur les marchés de l'Allemagne, des Etats-Unis, de la France, de la Hollande, de l'Autriche-Hongrie, de la Russie, de l'Italie, de l'Espagne, de la Chine et du Japon et de la plupart des républiques sud-américaines.

Il n'y a cependant pas eu diminution des achats de ces divers Etats. Au contraire, M. Schooling, dans l'article précité, en fait la démonstration. Additionnant les importations de toutes sortes des pays sur lesquels on a des données certaines pendant les périodes décennales 1880-1889 et 1890-1899, il établit que leurs achats ont augmenté de 11 p. 100. Cependant les ventes de l'Angleterre au dehors n'ont progressé que de 4 p. 100. Les possessions britanniques ont vu croître leurs importations de 17 p. 100 ; celles qui provenaient de la mère-

(1) C'est ce qui résulte des chiffres suivants (en millions de livres).

	Export. spéciales	Export. de charbon	Reste
1881-1890	2.343	125	2.218
1891-1900	2.398	210	2.188
	+ 55	+ 85	- 30

patrie ont décru de 1 p. 100. Il s'en faut de 25 millions de livres que les exportations anglaises atteignent le chiffre auquel elles auraient dû parvenir si le commerce d'outre-Manche avait marché de pair avec le pouvoir d'achat du reste du monde.

On comprend maintenant les inquiétudes qui se sont manifestées chez nos voisins. Elles sont parfaitement légitimes. Pour un pays comme l'Angleterre, ne pas croître, c'est décroître ; croître moins vite que les nations concurrentes, c'est encore décroître. John Bull avait une telle avance qu'il a cru de bonne foi que ses adversaires ne l'atteindraient jamais. Or, ils le gagnent de vitesse, ils sont sur ses talons, ils le joignent presque. Demain, ce n'est plus lui qui sera *leading*, la suprématie industrielle et commerciale lui aura échappé. L'histoire a de ces surprises, la fortune de ces caprices. Il voyait clair le vieux Gladstone, lorsqu'en 1878 il disait des Etats-Unis : « Ils deviendront ce que nous sommes aujourd'hui, le chef de la grande maison mondiale, le patron de tous les travailleurs, et nous n'aurons pas contre eux plus de titres de récrimination que Venise, Gênes ou la Hollande, n'en eurent contre nous. »

En attendant, la Grande-Bretagne n'est pas disposée à se rendre sans combat. Le problème, tel que l'a fort bien défini lord Curzon, consiste à maintenir, dans un siècle de concurrence, les avantages gagnés durant un siècle de monopole. Il est assurément difficile, mais personne en Angleterre ne le tient pour insoluble.

Toutefois, tandis que les uns le veulent résoudre par les moyens normaux, les autres prétendent que seuls des procédés artificiels sont susceptibles d'en venir à bout.

Les moyens normaux, ce sont ceux qui ont fait l'ancienne prospérité. C'est, sous un régime de libre concurrence, l'esprit de curiosité et d'invention. C'est un sentiment moins hautain d'une supériorité qui ne repose que sur le travail, un dédain moins grand de l'étranger dont, après tout, on vit. C'est une éducation technique plus complète, une instruction plus approfondie et plus pratique. C'est une production plus habile, plus intelligente, moins lente et moins coûteuse, mieux accommodée aux besoins de la clientèle et à ses goûts. C'est plus d'activité, plus d'énergie, plus d'initiative, plus d'audace même. « Pour lutter, disait lord Rosebery aux étudiants de Glasgow, le 16 novembre 1900, il faut des hommes ». Et il concluait : « Soyez donc de pratiques, d'intelligents, d'industriels associés et ainsi vous serez dans le meilleur sens de pratiques, d'intelligents, d'industriels impérialistes. »

Mais, à côté de ceux qui crient avec M. Stead : *Wake up John Bull!*, il en est d'autres qui ne voient le salut que dans une politique économique nouvelle et veulent revenir au temps des marchés clos, jalousement réservés à la production nationale. A ceux-là, il faut un pacte colonial, une entente douanière grâce à laquelle les possessions britanniques redeviendront le débouché

normal des produits de la métropole. « Quel remède entrevoyez-vous à cet état de choses ? » demandait-on aux délégués de Birmingham, qui venaient d'exposer leurs doléances devant la commission chargée, en 1885, d'enquêter sur la baisse du commerce. « Un seul, répondaient-ils, *l'union commerciale avec les colonies*. Il faudrait établir entre elles toutes et la métropole une sorte d'union douanière comparable au Zollverein allemand : on supprimerait toutes les douanes intérieures d'une colonie à l'autre, ou des colonies à la métropole, et l'on rétablirait une douane extérieure contre les produits étrangers. Nous donnerions ainsi aux colonies le monopole de notre marché pour leurs matières premières. Elles nous donneraient le monopole de leurs marchés pour nos manufactures et nos produits ouvrés ». Les maîtres couteliers de Sheffield n'étaient pas moins explicites : « Pour remplacer le marché américain, qui jadis nous faisait vivre, il nous faudrait le marché colonial. Je crois que le seul moyen de nous venir en aide serait de fonder avec la métropole et nos colonies une fédération qui vivrait sous le régime du libre-échange entre tous ses membres et sur le régime de la réciprocité avec le reste du monde. C'est peut-être une entreprise difficile : nous ne savons pas si elle est réalisable ; mais elle nous paraît nécessaire (1). »

(1) Passages cités par M. V. BERARD, *op. cit.*, pp. 77 et 80. Les résultats de l'Enquête ont fourni la matière de 5 livres bleus, C. 4.621, 4.715 (I et II), 4.797, 4.893.

Ces considérations d'ordre édonistique, d'abord peu prisées, ont fini par rallier à l'impérialisme toute l'Angleterre industrielle, l'Angleterre des *Midlands*, du pays noir. Mais pour cela il n'a pas fallu moins de dix ans. L'Anglais n'est pas de nature poreuse. Les idées neuves le pénètrent lentement. Il répugne aux brusques volte-faces. Il lui suffit d'évoluer. Mais un jour vint où le prestige de l'école libérale, effrité par les années, ne fut plus suffisant à la défendre des attaques sacrilèges des révolutionnaires et où, le malaise s'accroissant, on commença à ne plus envisager ses idées comme un dogme.

C'en était fait des doctrines classiques. Enfin, l'Angleterre allait pouvoir modifier sa condition économique, abandonner le libre-échange (*free trade*), se livrer au commerce franc, équitable, au bon commerce (*fair trade*). Elle allait pouvoir se rapprocher de ses colonies, retrouver les débouchés d'autrefois. Après vingt années de luttes, et grâce au levier de l'intérêt, l'impérialisme triomphait.

Avec lui triomphait son apôtre, M. Joseph Chamberlain. Car c'était lui, l'ancien lieutenant de Gladstone, le radical renégat, devenu titulaire, dans le cabinet conservateur de lord Salisbury, du portefeuille des Colonies, qui avait mené l'attaque et donné le signal du décisif assaut. Représentant de Birmingham, dont il s'est fait l'homme-lige, il n'avait pu voir sans crève-cœur le déclin de la prospérité matérielle de ses chers

Midlands. Se découvrant alors la vocation de l'apostat, il avait fait de l'idée impériale la passion dominante de sa vie; il avait poursuivi sans trêve, avec une ardeur qui s'exaltait au contact des difficultés, le rêve merveilleux de la *Greater Britain*, de l'empire unifié, régénéré, consolidé, pour le plus grand bien de la race anglo-saxonne en général et de l'Angleterre industrielle en particulier. La tâche avait été rude, mais enfin il en était venu à bout. Et, au banquet du troisième congrès des chambres de commerce — des chambres de commerce enfin converties — qu'il présidait le 10 juin 1896, il pouvait, parodiant Pitt, boire avec satisfaction au commerce et à l'Empire. « Ce toast, disait-il, contient tout un monde. Il fait appel à nos imaginations comme à nos intérêts matériels, et pourtant il tiendrait en un seul mot, car les deux termes sont synonymes, et l'Empire, pour reprendre un mot célèbre, c'est le Commerce. »

CHAPITRE VI

LA CONSOLIDATION DE L'UNION BRITANNIQUE

« Il arriva que Joseph rapporta à ses frères un songe qu'il avait eu, et ceux-ci le haïrent encore davantage. »

Genèse, XXXVII, 5.

L'idée impériale une fois lancée, il restait à la réaliser. Mais, à ce point, la tâche devenait ardue. Aussi longtemps qu'il s'était agi d'intéresser la masse à l'œuvre d'union, de secouer, au moyen de périodes vibrantes, son apathie naturelle, d'évoquer dans un meeting ou à la fin d'un banquet l'Océanie future et grandiose, elle avait été relativement aisée. Lorsqu'il fallut prendre contact avec la réalité des choses, envisager les procédés d'exécution, donner des formules, elle apparut soudain hérissée de difficultés.

Pourtant, le terrain était, semble-t-il, merveilleusement préparé. Que l'union fédérative de collectivités souveraines constitue, en période normale, une chose difficile en soi, c'est ce qui est indiscutable en même temps que très compréhensible. Il en coûtera toujours à des Etats de se dépouiller, au profit d'un organisme

commun, de la souveraineté qui est la condition nécessaire de leur existence d'Etats. L'imminence d'un danger, l'enivrement d'une victoire pourront les porter à le faire. La seule raison sera le plus souvent impuissante à les y déterminer. Et encore la première hypothèse n'excluera-t-elle pas bien des tergiversations, bien des marchandages, bien des garanties prises contre l'organe central par les unités fédérées.

Or, en ce qui concerne l'Union, toutes ces difficultés se trouvent par avance vaincues. L'Angleterre exceptée, la fédération impériale ne concerne pas des communautés souveraines. Les colonies à gouvernement propre n'ont jamais connu de condition supérieure à celle qu'elles possèdent actuellement. Elles ont été accoutumées depuis des années à faire la distinction entre les questions d'ordre domestique, qui leur compétent exclusivement et qu'il ne s'agit nullement de leur enlever (elles ne le toléreraient pas), et les questions d'ordre général, qui ont toujours été traitées en dehors d'elles. En somme, et comme nous le disions dans notre introduction, elles vivent sous un régime fédéral à forme monarchique. Dès lors, le problème, des plus simples, se réduit à un changement de gouvernement. Il consiste à éliminer le tyran, souverain de droit historique, et à le remplacer par un pouvoir émané de la volonté commune, à faire de l'Union, en un mot, un véritable commonwealth.

Le problème est simple en effet, mais pour autant sa solution ne laisse pas d'être embarrassante.

D'abord, l'Empire n'est pas continu, et l'entreprise est nouvelle, qui a pour but de réunir sous un régime égalitaire des provinces qui se trouvent disséminées sur la surface du globe et séparées par les immensités de l'Océan. Les obstacles qui arrêtaient Burke ont sans doute perdu de leur importance. Les éternelles barrières de la création ont été percées de toutes parts. Le monde s'est comme rapetissé, à mesure que se perfectionnaient les moyens de locomotion. Plus que jamais, la mer est digne du titre de grand fleuve que lui avaient donné les anciens. Elle est moins un abîme qu'un véhicule. Elle ne sépare plus, elle unit. Il en coûte moins d'aller de Sydney au cœur de l'Empire qu'au ^{xvii}^e siècle d'Edimbourg à Londres. Et par surcroît, la pensée circule à une allure folle le long de ces *deep sea cables* où Rudyard Kipling, ce barde génial de l'impérialisme, se plaisait à voir un symbole d'unité :

*Hush ! Men talk to-day o'er the waste of the ultimate slime,
And a new Word runs between, whispering : Let us be one !*

Mais il est une chose que le progrès n'a pu faire disparaître, c'est, entre les parties qui composent l'Union, l'absence de transition. En ce sens, la mer est demeurée et demeure toujours un abîme. Un immense territoire comme celui des Etats-Unis comprend des régions qui diffèrent du tout au tout ; mais, entre elles, le passage

est ménagé par des régions intermédiaires qui participent à la fois des caractères des unes et des autres. Dans l'Empire, rien de pareil. De l'Angleterre au Canada, de l'Australie au Cap, c'est la mer, la mer mouvante, indifférente, inapte à recevoir l'empreinte des climats, fond neutre qui, au lieu de les fondre, accuse les nuances. Et des nuances, il y en a beaucoup. Les colons de l'Angleterre ont pu, sous un ciel tempéré, maintenir intacte leur mentalité générale de blancs. Ils n'ont pu résister absolument à l'influence du milieu. Le déracinement est toujours suivi d'une adaptation quelconque. La sentence de Lucrèce est fautive : *Cœlum non animum mutant, qui trans mare currunt*.

Sous l'apparence trompeuse d'une grande similitude de gestes, de manières, d'habitudes, de grimaces même, qui, jointes à une analogie presque complète des institutions, ferait croire à une absolue identité de caractère, il y a en effet bien des divergences. L'Anglais de Londres et celui de Melbourne ou d'Auckland ne voient pas les choses sous le même angle. Leur *Weltanschauung* diffère du tout au tout. Leurs principes politiques, philosophiques et moraux n'ont rien de commun. Celui-là est plus assoupli, plus policé, plus frotté de traditionnalisme, plus respectueux des choses établies ou convenues. Celui-ci, issu presque exclusivement des couches inférieures de la société anglaise, a encore accru sa native rudesse. Il semble qu'au contact d'une nature indomptée, les défauts de sa race se soient

accentués. Il est tout d'une pièce, rigide, volontiers hargneux, cynique même. Sa morale et sa politique sont animales. Elles s'inspirent presque exclusivement de la règle que là où il y a la force, il y a aussi le droit. Il est enfin, par excellence, un réformateur. Dans l'ordre social, il n'est pas de modifications qui lui paraissent impossibles ou l'effraient. Il s'y adonne avec autant d'ardeur qu'il défriche le sol et l'asservit, cependant que la vieille Europe suit, amusée, les essais hardis de ces terres des antipodes, devenues pour elle des champs d'expériences.

Les caractères particuliers que les colonies anglaises tiennent de leur situation géographique ne semblent donc pas propres à faciliter leur union fédérative avec la mère-patrie. C'était déjà ce que pensait Stuart Mill. « Des pays séparés par la moitié du globe, écrivait-il dans son livre sur le Gouvernement représentatif (1), ne se trouvent pas dans les conditions naturelles pour être sous le même gouvernement ou même pour faire partie d'une confédération. Quand même ils auraient à un degré suffisant les mêmes intérêts, ils n'ont pas et ne peuvent pas avoir une habitude suffisante de délibérer ensemble. Ils ne font pas partie du même public ils discutent et délibèrent, non point dans la même arène, mais séparément, et chacun d'eux n'a qu'une connaissance très imparfaite de ce qui se passe

(1) Page 383.

dans l'esprit des autres. Aucun ne sait où tendent les autres et n'a pleine confiance dans le principe de leur conduite. »

Que l'on ajoute à cela de grandes divergences confessionnelles, la forte proportion dans la population coloniale de l'élément écossais et surtout irlandais, la présence au Canada d'un million et demi de Français, et au Cap de trois cent mille Hollandais, et l'on comprendra que la fédération impériale, théoriquement si simple, ait rencontré des difficultés de réalisation qui jusqu'ici n'ont pas été surmontées.

Il ne faut pas non plus oublier les préjugés qui, aux yeux d'Adam Smith, constituaient des obstacles plus sérieux que ceux découlant de la nature des choses. Ils sont aussi nombreux qu'alors ils pouvaient l'être, et non moins forts. D'une part, il n'est pas croyable que l'Angleterre renonce de gaité de cœur à la préséance que lui donnent sa qualité de métropole, son âge, son passé. Elle a été trop longtemps accoutumée à associer, et même à confondre, sa propre grandeur avec celle de son empire, à mener de front, et ses affaires personnelles, et celles de ses provinces *beyond the seas*. Il lui sera certainement difficile de se démettre de son mandat, de rentrer dans le rang, d'occuper dans les délibérations communes la place stricte à laquelle sa population lui donnera droit. Ce sera pour de longues années encore une prééminence certaine. Mais, un jour viendra où la mère-patrie ne l'emportera plus au sein

de l'impériale assemblée, où il lui faudra subir, humiliée, la volonté de ses enfants ou leurs caprices. Ce jour n'est pas tellement éloigné qu'on puisse se désintéresser des conséquences que produira le nouvel état des choses. Il est même proche si, pour réaliser la fédération, on suit la formule plus équitable de Cécil Rhodes : le *Home Rule* pour tous ; si du Royaume-Uni on détache l'Irlande (1), la malheureuse Erin, dont tant de fils sont allés chercher aux colonies la liberté qu'on leur marchandait *at home*, l'Ecosse, et aussi peut-être le pays de Galles ; et si l'Angleterre, restée seule au foyer déserté, se trouve en présence d'une coalition de tous les autres membres de l'Etat fédéral.

Mais, sans aller jusque-là, supposons un instant que par le seul fait de l'accroissement de leur population les colonies aient acquis à l'assemblée la prépondérance. L'hypothèse n'a rien de déraisonnable, étant suffisamment justifiée par le développement prodigieux des Etats-Unis. Un siècle s'est écoulé depuis que la fédération impériale est devenue un fait accompli. Le Dominion canadien, auquel Terre-Neuve a fini par se joindre, a marché sur les traces de sa voisine, la République américaine. Il compte quarante millions

(1) Le projet de *Home Rule* de 1886 supprimait la représentation de l'Irlande au Parlement impérial. Celui de 1892, par contre, la maintenait, en lui donnant 80 sièges au lieu des 103 qu'elle possède actuellement. Il y aurait donc eu, si le projet avait été voté, une sorte d'union fédérale entre l'Angleterre et l'île sœur, et on aurait pu, par la suite, autoriser chacune des colonies à demander sur des bases analogues sa représentation à Westminster.

d'habitants, dont douze sont de sang français. L'Afrique du Sud, commonwealth formé du Cap, de Natal, du Transvaal et de la colonie du fleuve Orange, oppose dix millions de blancs, dont moitié d'origine hollandaise, a une population très nombreuse, mais devenue stationnaire, de noirs; qui, appelés à prendre part au maniement des affaires locales, n'ont pas été admis à pénétrer dans l'Assemblée fédérale. L'Australie a eu un développement moins rapide. Pour des causes diverses, la natalité y est restée faible et l'émigration l'a délaissée pour le Canada et l'Afrique méridionale (1). Le chiffre de douze millions a été péniblement atteint et ne s'accroît que dans une proportion à peine sensible. Quant à la Nouvelle-Zélande, elle est devenue la tête d'une fédération polynésienne sans Polynésiens, dont la population, presque exclusivement anglo-saxonne, s'élève à quatre millions.

Cependant la Grande-Bretagne, bientôt arrivée à saturation, a été obligée de déverser au dehors l'excédent de sa population. Elle s'est arrêtée au chiffre de quarante-deux millions. Par contre, l'Irlande, parvenue aux termes de ses maux, a passé de quatre millions et demi à huit, ce qui donne pour l'ancien Royaume-Uni un total de cinquante millions. Or, la Constitution im-

(1) L'Australien, très égoïste, peu soucieux de subir la concurrence de nouveaux venus et de voir baisser le prix très élevé de la main-d'œuvre, fait tout ce qu'il peut pour décourager l'immigration. Le Canada la favorise au contraire, et a accueilli, pendant la seule année 1903, 135.000 émigrants. La natalité y est, de plus, très forte.

périale a décidé que chaque membre de la fédération aurait un député par deux cent mille habitants, la distribution des sièges devant être revisée tous les dix ans (1). Les Iles britanniques, qui primitivement possédaient 240 représentants contre 60, se trouvent en avoir 250, dont 180 pour l'Angleterre proprement dite, et les colonies 330. Depuis longtemps déjà, la prépondérance numérique n'appartient plus à la métropole. Toutefois, Londres est demeuré le siège de l'assemblée œcuménique, logée dans le palais gothique où délibérait jadis le Parlement impérial, tombé au rang de législature locale, et qu'ouatent toujours les éternels brouillards de la toute proche Tamise. La part gardée par l'Europe dans le maniement des affaires mondiales a jusqu'alors rendu possible le respect des traditions nationales. Mais peu à peu, l'axe de la politique générale s'est déplacé. Les problèmes internationaux s'agitent maintenant sur les bords du Pacifique. Conséquemment on réclame le changement de la capitale fédérale. Et, de même qu'on a fait du Canada, en raison de la situation remarquable qu'il occupe sur l'un et l'autre Océan, un grand centre militaire et naval, on propose d'y transporter le siège de l'Empire. C'est en vain que l'Angleterre invoque ses droits acquis, et qu'elle s'efforce de réveiller les anciennes jalousies de la République australienne. Sa voix affaiblie n'est plus entendue. Devant l'intérêt,

(1) Comme dans la Constitution canadienne actuelle, art. 51.

il n'est pas de considérations sentimentales, historiques ou égoïstes qui vaillent. Et soudain, la métropole se trouve déchuë de sa grandeur passée, dans un isolement qui n'a plus rien de splendide, ayant perdu le droit de faire sa partie dans le concert des puissances européennes et réduite, dans celui de l'Empire, au rôle ingrat d'accompagnateur. Elle n'est plus qu'une sorte de musée national, un reliquaire historique, un lieu de pèlerinage, que les anciens colons visitent de temps à autre, par habitude ou par snobisme.

Voilà ce qu'il est permis à l'Angleterre d'entrevoir dans un avenir relativement rapproché. En vérité, ce serait peu la connaître que de croire qu'elle consentira, dans la crainte, peut-être chimérique, de perdre ses colonies de peuplement, à s'exposer au risque de devenir à son tour la dépendance de ses dépendances.

D'autre part, et pour revenir à l'état présent, il n'est pas sûr que les colonies acceptent de troquer le régime sous lequel elles vivent aujourd'hui pour un autre qui, en les astreignant à de lourdes charges, les réduirait pour longtemps encore à un rôle de comparses. Ce qu'elles apprécient dans l'actuel système, c'est sa gratuité. Mais, par contre, elles ne peuvent se plaindre de n'avoir pas voix, officiellement du moins, au chapitre. Comme dit le proverbe, c'est à celui qui paie le musicien qu'il appartient de choisir l'air. Et d'ailleurs, nous savons avec quel tact, quelle modération, le Parlement

impérial s'acquitte, en dépit de son omnipotence, de sa fonction de chargé d'affaires. L'assemblée fédérale n'aurait peut-être pas les mêmes scrupules, et comme les colonies n'y disposeraient guère que d'une voix sur quatre, elles seraient entièrement à sa merci. Il est donc infiniment probable qu'elles n'accepteraient le principe de la fédération qu'autant qu'on leur donnerait de sérieuses garanties, telles que la limitation très étroite des pouvoirs du nouveau Parlement, la ratification obligatoire de ses décisions par le peuple, ou bien encore son contrôle par une Chambre haute, un Sénat, où tous les membres de la fédération seraient également représentés. Mais alors, c'est mettre immédiatement en question la suprématie de la métropole, faire bon marché de ses droits et surtout de sa supériorité numérique, courir le risque de conflits aigus entre les deux chambres, et peut-être, en définitive, précipiter la scission qu'on voulait éviter.

C'est aussi exiger de la mère-patrie le sacrifice de sa Constitution, de cette Constitution coutumière qui fait l'admiration de tous et qu'elle même considère avec une vénération qui va jusqu'au fétichisme.

En admettant qu'on puisse se dispenser de fixer par écrit les rapports des membres du nouvel Etat et d'élever au-dessus du pouvoir législatif une autorité constituante, il ne semble pas possible d'utiliser les rouages actuels de l'Etat anglais. La Chambre des pairs, déjà si décriée, ne pourra certainement pas trouver place dans

le commonwealth britannique. Les colonies sont trop pé-
nétrées de l'esprit démocratique pour consentir à ren-
forcer les rangs de cette aristocratie héréditaire qui,
suivant le mot de Kingsley, ne représente rien, sinon
les cuillers d'argent du royaume. Et on peut s'étonner
que certains impérialistes, entre autres lord Rosebery,
se soient arrêtés jadis à l'idée de préparer la fédération
en introduisant à la Chambre des lords des délégués
coloniaux, nommés pairs à vie. Quant à la Chambre des
communes, sa constitution présente des anomalies, dont
la plus gênante est que la répartition des sièges entre
les parties du Royaume-Uni n'est pas proportionnelle au
chiffre de leur population. De plus, ses membres sont
trop nombreux. Il faudrait d'ailleurs interdire aux re-
présentants des colonies de prendre part aux délibéra-
tions touchant les questions domestiques, et, lorsque
celles-ci viendraient à être débattues, les prier de sortir,
comme fait à l'égard de ses enfants la mère soucieuse
d'épargner à leurs oreilles aux écoutes les propos gail-
lards qui se produisent souvent après dîner. Encore la
distinction ne serait-elle pas toujours facile entre l'inté-
rêt général et particulier et pourrait-elle prêter à la
controverse. Elle existe déjà, il est vrai, dans la Cons-
titution impériale. Mais il est des cas douteux, pour
lesquels la délégation coloniale pourrait ne pas s'ins-
pirer de l'esprit de conciliation qui anime aujourd'hui
le gouvernement anglais.

Il serait donc préférable d'enlever au Parlement, qui

est véritablement congestionné, ses prérogatives impériales, de le faire descendre au rang des assemblées coloniales et de créer de toutes pièces un parlement d'Empire. Mais il y aurait alors à régler la question du Cabinet, à en détacher les portefeuilles de la guerre, de la marine, des affaires étrangères, des finances, du commerce, et même des colonies (1), à voir si on maintiendrait, en ce qui les concerne, le principe de la responsabilité parlementaire, qui n'est pas sans reproche lorsqu'il s'agit de ministères exigeant une grande continuité de vues, ou si l'on n'appliquerait pas le système américain. Il resterait enfin à déterminer la place qu'occuperait, dans le nouvel État, le Roi. Qui sait si la fédération impériale n'est pas appelée à faire reflourir la prérogative ? Plus un État est étendu, plus il faut, semble-t-il, que soit forte l'autorité. Les États-Unis n'ont pas eu à regretter d'avoir accordé à leurs présidents des pouvoirs considérables. La Rome impérialiste est devenue la Rome impériale. Froude considérait qu'un peuple libre ne peut gouverner un autre peuple libre, et il rêvait d'une Oceana qui serait organisée sur le modèle des vaisseaux de guerre. « Peut-être, disait-il, les nations marcheraient-elles mieux, si elles étaient gouvernées comme un cuirassé, suivant le vieil ordre des choses, et conformément aux vieux principes autori-

(1) Il serait, en effet, difficile de ne pas considérer les possessions britanniques comme faisant partie du patrimoine commun.

taires. Telle était l'Angleterre d'autrefois. Telle peut-être redeviendra-t-elle lorsque, délivrée d'une condition où la victoire dans une élection ou dans un vote des Communes est exaltée comme un triomphe sur l'ennemi, elle ne laissera plus l'honneur national, l'intégrité nationale, et même l'intérêt national, marcher derrière les intérêts de parti... Ce seraient des leaders d'un autre type qui seraient les maîtres dans une Oceana unie. »

Mais l'Oceana britannique est encore bien lointaine, par delà le monde réel, en Utopie. Un instant, on a cru la tenir. La route qui y mène paraissait courte et facile. Elle était en réalité malaisée, dangereuse, coupée de fondrières, semée d'embûches, et les plus intrépides ont rebroussé chemin. Il n'est plus personne en Angleterre qui considère la transformation de l'Empire en Etat fédéral comme directement réalisable. Les projets radicaux de la première heure ont été délaissés pour des solutions plus modérées, plus respectueuses du passé et plus conformes au génie traditionnaliste de la race anglo-saxonne. La Constitution anglaise en fait la base. Leurs auteurs n'y touchent pas. Mais ils s'efforcent, en utilisant ses rouages, de l'adapter peu à peu au rôle de Constitution impériale.

De cet esprit participent divers projets. Mais tous tendent, quoique par des voies différentes, vers un même but : permettre aux colonies, dans toutes les affaires les concernant, de donner leur avis. Que redou-

tent-elles, en effet, sinon d'être sacrifiées involontairement par un ministre trop ignorant des conditions particulières dans lesquelles peut les placer une question donnée. M. Chamberlain est allé, il y a deux ans, faire une enquête personnelle en Afrique-du-Sud. C'est bien. Les événements pouvaient, dans une mesure suffisante, motiver ce déplacement. Mais cette méthode, d'ailleurs très lente, ne saurait être généralisée. La place d'un ministre est à son bureau et au Parlement. Et si des renseignements lui sont nécessaires, il faut qu'il puisse les trouver dans son entourage, auprès des hommes les mieux qualifiés pour les fournir.

Que chaque colonie soit donc autorisée à avoir à Londres un représentant officiel, un trucheman, choisi par elle en toute liberté et révocable par elle. Il n'est pas nécessaire d'aller aussi loin que sir Charles Tupper, de faire de ce représentant un membre du ministère et de lui donner voix délibérative dans les questions de politique impériale et étrangère (1). Une telle réforme serait de nature à créer de grandes difficultés, surtout en ce qui concerne la responsabilité parlementaire du Cabinet. Il suffit que ce représentant puisse se faire entendre, qu'il ait accès au bureau du ministre et aux délibérations du conseil. On pourrait même l'autoriser à paraître à la Chambre, comme font chez nous les commissaires du gouvernement, et à y

(1) *Nineteenth Century*, octobre 1891.

donner tout au long son avis. Or, les agents généraux semblent tout désignés pour jouer ce rôle auquel leurs fonctions actuelles les ont dès longtemps préparés. On a donc songé à en faire une sorte de conseil, un *Board of advice*, lequel serait nécessairement consulté toutes les fois que les intérêts des colonies seraient en jeu. On aurait ainsi un organe analogue au *Bundesrat* allemand, dont les membres sont des chargés d'affaires des Etats particuliers, et il n'y aurait aucun inconvénient à lui étendre la disposition de la Constitution impériale, d'après laquelle les membres du *Bundesrat* ne prennent part au vote sur une question donnée qu'autant qu'elle intéresse l'Etat qu'ils représentent (1).

Ce projet, très simple, a réuni un grand nombre d'adhésions, parmi lesquelles nous pouvons citer celles de lord Grey, du marquis de Lorne, du duc de Manchester, de W. E. Forster, de sir Bartle Frere, de sir Julius Vogel et de sir Henry Parkes. Mais, en dépit d'un aussi remarquable patronage, il est resté sur le papier. La métropole ne veut pas, en une matière aussi délicate, faire le premier pas. « En ce qui concerne les relations politiques entre les colonies et nous-mêmes, disait M. Chamberlain dans son discours d'ouverture de la conférence coloniale qui s'est tenue à Londres de juin à août 1902, le gouvernement de Sa Majesté, disposé à accueillir favorablement tout mou-

(1) Art. 7, al. 4.

vement vers une union plus définie et plus intime, sent que ce n'est pas à lui de vous l'imposer. La demande, si elle est faite, et lorsqu'elle sera faite, doit venir des colonies. Si elle est faite, elle sera reçue par ce pays avec enthousiasme (1). »

Il n'y a donc pas lieu de s'arrêter aux innombrables projets qui sont éclos en Angleterre pendant les vingt dernières années et ont été publiés dans les revues et magazines de tout genre. Nous en mentionnerons un toutefois, qui porte la signature de sir Frederick Pollock, car il a reçu l'approbation de nombreuses personnalités politiques et tire un intéressant parti de la Constitution anglaise. Son auteur considère qu'il est, dans cette Constitution, un rouage perpétuellement jeune et capable de toujours reverdir. Ce rouage, c'est le Conseil privé. De lui ont pris naissance plusieurs services qui n'existaient pas autrefois, bureaux du commerce, de l'éducation, de l'agriculture, comités universitaire et judiciaire. Pourquoi dès lors n'y aurait-il pas un *Comité colonial et impérial du Conseil privé*, lequel pourrait représenter les intérêts des différentes parties de l'Empire, sans qu'il y ait rien à changer dans les institutions actuelles, et dont les fonctions seraient peu à peu moulées et définies par l'expérience ?

Mais, en attendant que les colonies fassent à la mère-patrie les propositions que celle-ci attend encore, les impérialistes ont mis leur espoir dans des conférences où seraient étudiées en commun les questions intéres-

(1) *Blue-Book*. Cd 1299, p. 3.

sant l'ensemble de l'Empire : « J'ai toujours pensé, disait Lord Rosebery, que la fédération impériale a été inaugurée par la conférence coloniale de 1887... J'ai toujours cru depuis cette époque que la solution de la question que l'on appelle la fédération nationale ou impériale dépend du renouvellement ou de la continuation périodique de ces conférences. Leur tâche ne sera pas d'élaborer des statuts, mais de présenter des recommandations... et, si quelque forme plus étroite de fédération doit jamais être réalisée, elle ne peut prendre naissance que dans des conférences de ce genre (1). »

N'est-ce pas ainsi, en effet, que les membres de l'Union acquerront cette habitude de délibérer ensemble, sans laquelle il n'y a pas de fédération possible ? Trois fois déjà, les premiers ministres des colonies à gouvernement propre sont venus conférer avec le secrétaire colonial. La première réunion, en avril 1887, n'avait guère valu que comme essai. Les deux qui l'ont suivie ont été plus intéressantes. C'est à la suite de celle de 1897 qu'ont été dénoncés les traités de commerce avec l'Allemagne et la Belgique, qui faisaient obstacle aux concessions douanières que certaines colonies semblaient décidées à faire à la métropole. Et, tout en estimant que l'état des relations politiques entre celles-ci et celles-là était en général satisfaisant, les « Premiers » s'étaient prononcés en faveur de la périodicité des con-

(1) Londres, 15 novembre 1889 et 1^{er} mars 1893.

férences. La réunion de 1902 a repris ce vœu et exprimé le désir qu'elles aient lieu autant que possible à des intervalles ne dépassant pas quatre ans (1). On peut donc s'attendre à ce qu'il y ait une nouvelle réunion en 1906.

La conférence a également examiné les questions militaires et économiques. Car, si le problème constitutionnel se trouve, par la force des choses, renvoyé aux kalendes, la métropole n'est pas disposée à renoncer aux avantages qu'elle attend d'une réorganisation de la défense commune et surtout d'une entente douanière susceptible de restaurer sa prospérité commerciale et industrielle.

Sur le premier chef, deux propositions de la Nouvelle-Zélande, relatives, l'une à la création de réserves impériales, l'autre au renforcement de l'escadre australienne, lui ont permis de faire entendre ses doléances. Elle constate, non sans amertume, qu'elle est seule, ou à peu près, à faire les frais de la défense de l'Empire. Le budget militaire et naval de toutes les colonies à gouvernement responsable n'atteint pas 50 millions de

(1) *Blue Book*, p. 34. Résolution : Il serait avantageux à l'empire que des conférences fussent tenues, autant que possible, à des intervalles ne dépassant pas quatre ans, conférences auxquelles les questions d'intérêt commun touchant les intérêts de la mère-patrie et des possessions de Sa Majesté par delà les mers, pourraient être examinées et discutées entre le secrétaire d'Etat pour les colonies et les premiers ministres des colonies à gouvernement propre. Le secrétaire d'Etat pour les colonies est prié de s'entendre à ce sujet avec le premier ministre de chaque colonie. Si les circonstances paraissaient de nature à motiver une conférence spéciale, la prochaine conférence ordinaire ne pourrait avoir lieu avant trois ans.

francs. Celui de l'Angleterre, qui, en 1895, à l'arrivée au pouvoir de lord Salisbury, n'était que de 887 millions, dépasse aujourd'hui un milliard 765 millions. Chaque habitant du Royaume-Uni doit payer pour sa protection 42 francs, dont 18 vont à la flotte ; le contribuable colonial ne débourse que 3 fr. 40 environ, la part revenant à la marine étant de 40 centimes.

Or, si l'appui de la mère-patrie venait soudain à manquer aux colonies, celles-ci seraient non seulement obligées de se procurer des navires de guerre, mais encore de renforcer leurs milices, qui ne sont suffisantes que parce que l'Angleterre, maîtresse de la mer, les met à l'abri, le Canada excepté, de toute agression. Il est donc juste qu'elles participent, dans une proportion honnête, à l'entretien d'une armée et d'une flotte qui leur sont d'une indiscutable utilité.

Malheureusement, l'Angleterre est obligée de s'en rapporter sur ce point au bon vouloir de ses colons. En l'absence de tout système de représentation et de contrôle, elle ne peut même pas songer à procéder par voie de réquisitions, comme cela avait lieu dans l'ancienne France à l'égard des pays d'états. Celles-ci risqueraient de n'être pas exécutées ou de ne l'être que partiellement, soit que certaines provinces refusent de leur obéir, soit qu'elles discutent le chiffre de leur quote-part et le diminuent. En réalité, l'organisation de la défense commune ne sera possible que lorsqu'auront été constitués des organes communs de délibération et

d'action. L'union militaire pourra suivre l'union politique ; elle ne la précédera pas. Appelé à s'expliquer sur la participation du Canada à la guerre sud-africaine, sir Wilfrid Laurier a prononcé, le 13 mars 1900, au Parlement d'Ottawa, les paroles suivantes qui sont significatives : « Ce que nous avons fait, nous l'avons fait de notre propre et libre mouvement et, pour ce qui est des guerres futures, je n'ai que ceci à dire, que si c'était la volonté du peuple canadien de participer un jour à une lutte de l'Angleterre, le peuple canadien aurait sa pleine liberté. Bien entendu, si notre future contribution militaire venait à être considérée comme obligatoire — c'est là une condition qui n'existe pas —, je dirais à la Grande-Bretagne : « Si vous avez besoin de notre aide, appelez-nous à vos conseils. »

Au reste, le peuple anglais ne sera jamais militariste. Les nations de marchands ont une horreur instinctive du métier des armes. L'armée y a toujours été d'espèce mercenaire et considérée comme un rouage d'ordre inférieur. L'Angleterre a pu, charmée par Kipling, s'intéresser un instant au pioupiou, à Tommy Atkins. Une guerre coloniale, considérée comme une guerre sainte — et fructueuse, a pu y susciter des enthousiasmes. La paix venue, l'indifférence a reparu. Qui oserait, outre-Manche, parler aujourd'hui de service militaire obligatoire ? Qu'on laisse donc le métier aux pauvres diables, aux affamés, aux sans-le-sou, qui vont rôder les jours de brouillard autour des sergents re-

cruteurs et dont il faut malheureusement rejeter un grand nombre, pour maladie ou dégénérescence physique (1).

Par contre, la marine est en honneur chez ce peuple insulaire, accoutumé depuis si longtemps à courir la mer d'argent, à braver ses colères, à goûter ses caresses. N'est-ce pas la mer qui jeta jadis sur ses côtes les hardis pirates dont il est issu ? Ne fut-elle pas sa protectrice, « la motte défensive placée devant son logis » ? Ne lui a-t-elle pas fourni libéralement toutes les richesses qu'elle détient, elle et ses innombrables rivages ? Charles d'Orléans, retenu captif à Douvres, laissait aller sa pensée vers le pays de France et soupirait au souvenir

...De la douce plaisance
Que souloie audit pays trouver.

L'Anglais éprouve à l'aspect des flots la même attirance émue, la même nostalgie naturelle. Pauvre et aveugle, Dick Heldar, l'un des héros d'un des plus passionnants ouvrages qui soient tombés de la plume de Kipling (2), ressent à reprendre la mer une félicité telle qu'il en oublie ses malheurs et qu'il trouve que la vie est bonne encore sur ce bateau où il est comme chez lui.

(1) Le déchet est en général supérieur à un tiers. En 1900, alors que l'Angleterre avait besoin d'hommes, il n'est pas tombé au-dessous de 27 p. 100 (23.105 réformés sur 88.402 examinés). V. les *Annual reports of the Inspector general of recruiting*.

(2) *The light that failed*.

La mère-patrie a bénéficié d'un état d'esprit qui est commun à tous ses enfants et, pour la marine, ils ont consenti des sacrifices qu'ils avaient refusés à l'armée. La plupart des délégués coloniaux avaient été d'avis que la création d'un corps de troupes impériales, lequel serait pratiquement sous le contrôle absolu du gouvernement métropolitain, serait en contradiction avec les pouvoirs d'administration propre dont elles jouissent (1). En ce qui concerne la flotte, et bien que le premier lord de l'Amirauté, lord Selborne, ait déclaré que la marine britannique doit être une, comme la mer (2), ils ont eu moins de scrupules. Seul, le premier canadien s'est retranché derrière un projet de création d'une marine locale. Les autres se sont montrés favorables à une augmentation des contributions coloniales. Celle du Cap a été élevée de 750.000 francs à 1.250.000 et celle de Natal de 300.000 à 875.000. Terre-Neuve s'est engagée à fournir pendant dix ans une somme de 75.000 francs destinée à l'entretien d'une réserve de 600 hommes au moins et à verser un capital de 45.000 francs pour indemniser la métropole des frais de stationnement du navire *Calypso*. L'Australie et la Nouvelle-Zélande ont conclu avec la mère-patrie un nouvel arrangement à la suite duquel leur quote-part, qui était de 126.000 livres, s'est trouvée élevée à

(1) *Blue Book*, p. 32.

(2) « *The sea is all one and the British navy therefore must be all one.* » *Blue Book*, p. 20.

240.000, soit six millions (1). La force navale australienne doit comprendre au moins 1 croiseur de première classe, 2 de seconde, 3 de troisième, 4 sloops et une réserve de 25 officiers et 700 hommes. La sphère d'opérations, jadis limitée aux eaux territoriales, a été étendue à celles de l'Inde et de la Chine. Les équipages doivent être composés, autant que possible, d'Australiens et de Néo-Zélandais (2). Bien que l'arrangement ait été fait pour dix ans, il est possible qu'il soit remanié lors de la conférence prochaine. On commence à s'inquiéter, en Australie, des succès du Japon, et, dans un discours qu'il prononçait à Wellington le 5 juin dernier, M. Seddon, le fougueux premier de la Nouvelle-Zélande, déclarait qu'il serait bon de porter la contribution de cette dernière à 2.250.000 francs et celle du Commonwealth à 5 millions.

Enfin, la conférence, abordant le problème commercial, a adopté la résolution générale suivante (3) :

« 1^o La conférence reconnaît que le principe du commerce préférentiel entre le Royaume-Uni et les possessions de Sa Majesté par delà les mers serait de nature à stimuler et à faciliter l'intercourse commerciale, ainsi qu'à affermir l'Empire, en développant les ressources et les industries des ses diverses parties ;

(1) Dont un million pour la Nouvelle-Zélande. L'Inde fournit, de son côté, une contribution de 2.575.000 francs.

(2) *Blue Book*, p. 24 à 26.

(3) *Blue Book*, p. 36.

« 2° La conférence reconnaît que dans l'état présent des colonies il n'est pas possible d'adopter un système général de libre échange entre la mère-patrie et les possessions britanniques par-delà les mers ;

« 3° Toutefois, dans le but de développer le commerce à l'intérieur de l'Empire, il est désirable que les colonies qui ne l'ont pas encore fait accordent, autant que les circonstances le leur permettront, un traitement de faveur substantiel aux produits naturels et manufacturés du Royaume-Uni ;

« 4° Les premiers ministres coloniaux insistent respectueusement auprès du gouvernement de Sa Majesté sur l'utilité qu'il y aurait d'accorder dans le Royaume-Uni un traitement de faveur aux produits naturels et manufacturés des colonies par l'exemption ou la réduction des droits actuels ou futurs ;

« 5° Les premiers ministres présents à la conférence s'engagent à soumettre, à la première occasion, le principe de cette résolution à leurs gouvernements respectifs et à les prier de prendre les mesures nécessaires pour lui donner effet. »

Mais, s'ils ont pu se mettre d'accord sur le terrain des principes, les représentants des colonies ont dû reconnaître que la condition de ces dernières ne permettait pas de songer à un arrangement qui fut commun à toutes. Ils ont donc conféré individuellement avec le président du *Board of trade* et abouti à des ententes particulières qu'ils ont promis de recommander à leurs Parlements

respectifs. D'après ces ententes, le Canada devait augmenter sur certains objets la réduction de 33 1/3 p. 100 qu'il fait actuellement sur son tarif général, la Nouvelle-Zélande faire bénéficier les produits manufacturés d'origine britannique d'une faveur de 10 p. 100 (1), le Cap et Natal leur consentir un rabais de 25 p. 100 (2). Seule, l'Australie n'avait pas fait savoir quelle serait la mesure de la préférence qu'elle accorderait à la mère-patrie.

Tel est le résultat de dix années d'efforts dans une voie où M. Chamberlain prétendait rencontrer la ligne de moindre résistance (3) : une série d'ententes particulières. Le représentant de Birmingham avait rêvé mieux. Voyant surtout de l'impérialisme le côté économique et utilitaire, il avait songé à une union commerciale qui engloberait l'Angleterre et toutes ses colonies. C'était pour lui l'étape décisive. L'union amènerait la création d'un conseil impérial chargé de veiller à l'exécution des arrangements et d'y apporter de temps en temps des modifications. Ce conseil aurait naturellement à s'occu-

(1) Sinon par une réduction de son tarif, du moins par une élévation des droits frappant les importations étrangères. La Nouvelle-Zélande est en effet plus protectionniste que jamais, et le projet que M. Seddon a fait voter en novembre 1903, dans le but de favoriser la mère-patrie, n'a prévu qu'une majoration de droit variant entre 20 et 50 p. 100, sur 38 articles étrangers.

(2) La convention douanière sud-africaine de 1904 a tenu compte de cette entente, dont bénéficieront d'ailleurs toutes les possessions britanniques qui feront à l'Afrique du Sud les mêmes avantages.

(3) *The first step to federation*, discours au *Canada Club dinner*. Londres, 26 mars 1896. *Speeches*, p. 165.

per des questions de communication et de la législation commerciale. Et même, la défense, qui importe grandement au commerce, rentrerait dans sa compétence. Ainsi se réaliserait peu à peu l'Empire britannique, issu, comme l'Empire allemand, d'une union douanière.

Restait à savoir sur quelles bases cette union serait établie. Ici, disait en substance M. Chamberlain (1), trois voies peuvent s'offrir à nous. La première conduirait à l'adoption du libre-échange général, à l'abandon par les colonies de leur système protecteur. C'est la solution du *Cobden Club* et des libres-échangistes orthodoxes. Ce serait peut-être la meilleure. Mais, outre que les colonies ne peuvent abolir les droits qui sont leur principale source de revenus, elle profiterait à tous et non pas uniquement à l'empire. Elle s'inspire de l'esprit cosmopolite et ne tient pas compte des intérêts nationaux. — La deuxième route est celle que les colonies semblent le plus désireuses de nous voir suivre. Elle nous a été indiquée par la conférence d'Ottawa. Nous frapperions les matières premières de provenance étrangère de droits dont seraient exemptes celles qui nous viennent des colonies, et celles-ci, tout en maintenant leurs tarifs, accorderaient à nos produits un régime de

(1) *The commercial union of the Empire*. Discours au Congrès des chambres de commerce. Londres, 9 juin 1896. *Speeches*, p. 177 et suiv.

faveur (1). Or, si la première solution ne peut être acceptée par les colonies, il n'est pas croyable que dans ce pays le Parlement et l'opinion consentent à un arrangement qui serait unilatéral et nous obligerait à sacrifier, au profit du commerce colonial, qui est minime, les échanges considérables que nous faisons avec l'étranger.— Enfin, un troisième système, proposé par le Ministère du commerce de Toronto, consisterait dans l'institution d'un véritable *Zollverein*. L'Angleterre frapperait de droits modérés certains articles que les colonies produisent en abondance, tels que les grains, la viande, la laine, le sucre, et quelques autres. Par contre, les colonies, qui resteraient libres de traiter à leur guise les importations étrangères, s'entendraient en vue d'un libre échange avec le reste de l'Empire et ne maintiendraient de droits protecteurs sur aucun produit du travail britannique. Et l'orateur se ralliait à cette proposition, la trouvant propre à satisfaire le libre-échangiste le plus orthodoxe. « Ce serait, disait-il, le plus grand progrès qu'ait accompli le libre-échange depuis Cobden : songez que de ce fait les bienfaits s'en trouveraient étendus à 300 millions d'hommes. »

Le malheur est que les colonies ne peuvent abandonner, même au profit de la seule mère-patrie, un ré-

(1) On peut rapprocher de ce projet celui qu'avait proposé sir Julius Vogel. Les colonies feraient aux produits métropolitains un avantage de 10 p. 100. Par contre, la mère-patrie favoriserait certains articles coloniaux au moyen de primes.

gime sur lequel repose tout leur système financier et qui leur fournit de 57 à 90 p. 100 des recettes qu'elles demandent à l'impôt. Il est difficile aux pays neufs, où la population est clairsemée et la fortune mal assise, de demander beaucoup aux contributions, directes ou indirectes. Leur perception exigerait un personnel très expérimenté, très dévoué et surtout très nombreux. Elle absorberait ainsi une grosse part des recettes avant même que celles-ci fussent assurées. Car il serait aisé aux contribuables, toujours portés à frustrer le fisc, de se soustraire, au moins partiellement, aux charges publiques. Les douanes sont au contraire une forme d'impôts dont la perception est aisée, économique et peu vexatoire. Aussi est-ce beaucoup moins par conviction que par nécessité que les colonies ont adopté le protectionnisme et, comme les produits d'origine britannique représentent 73 p. 100 de leurs importations totales, elles ne pensent consentir au libre échange inter-impérial, dont le plus sûr effet serait d'exposer leurs budgets à d'irréremédiables moins-values.

Ainsi, des trois systèmes proposés, aucun ne paraissait réalisable. Entre le libre échange intégral de la mère-patrie et l'obligatoire protection de ses provinces, l'accord n'était pas possible. Plus encore que pour l'impérialisme politique ou militaire, il fallait répondre aux partisans de l'entente économique : *non possumus*.

Mais aussi, pourquoi l'Angleterre s'entêtait-elle à faire du cobdenisme un dogme intangible ? Qui l'obligeait à persévérer dans une voie qui, jadis triomphale, avait cessé de mener au Capitole ? Que ne favorisait-elle ses colonies en frappant les produits fournis par l'étranger en concurrence avec elles ? Dans son projet de zollverein, M. Chamberlain acceptait bien cette éventualité. Il le faisait, il est vrai, dans l'intérêt du libre échange. Mais fallait-il laisser périr l'industrie britannique et, par surcroît, les colonies, plutôt qu'un principe économique ? Et de son système reconnu impraticable ne pouvait-on pas retenir la seule idée intéressante et réalisable, celle de taxes sur le blé, la viande et la laine ? Les filles de l'Angleterre seraient alors trop heureuses d'entrebailler pour elle cette porte qu'elles ne pouvaient ouvrir. Le Canada l'avait fait sans doute sans rien demander en échange. Mais, outre qu'il ne serait certainement pas fâché d'être payé de retour (1), les autres provinces ne pouvaient se permettre, même par piété filiale, une telle générosité. Dans les questions d'intérêt, il n'y a pas de place pour la sentimentalité. *Do ut des.* « L'entente à réaliser entre les diverses parties de l'Empire doit être commerciale. Elle consistera essentiellement en un traitement de faveur accordé aux produits de l'Empire. Mais si l'An-

(1) Voir le memorandum présenté à la conférence de 1902 par les ministres canadiens. *Blue Book*, p. 37.

gleterre ne modifie pas sa politique douanière, l'accord pourra se faire en dehors d'elle. »

Ce sont là les propres termes de la résolution adoptée il y a onze ans par la conférence d'Ottawa (1). Celle à laquelle s'est ralliée la réunion des Premiers en 1902 n'a fait en somme que les reproduire, sous une forme moins comminatoire. « Les premiers ministres coloniaux, est-il dit au paragraphe 4, insistent respectueusement auprès du gouvernement de Sa Majesté sur l'utilité qu'il y aurait d'accorder dans le Royaume-Uni un traitement de faveur aux produits naturels et manufacturés des colonies par l'exemption ou la réduction des droits *actuels* ou *futurs*. »

Et, devant cette insistance, M. Chamberlain s'est incliné. Il s'est rallié à un système que lui-même avait d'abord repoussé. Un familier nous dira peut-être un jour les tortures intimes de cet *homo duplex*, dont la destinée constante aura été de sacrifier à l'homme d'Etat les idées qui étaient chères à l'homme privé. Mais sa morale le voulait ainsi. En politique, disait-il, c'est un devoir de changer ses opinions quand les circonstances ont changé. Un voyage en Egypte avait marqué une première volte-face. Sa grande tournée dans le Sud africain a été suivie d'une seconde.

C'est le 15 mai 1903, dans sa bonne ville de Birmingham, que, pour la première fois, M. Chamberlain

(1) Par 5 voix contre 3. Le Queensland, la Nouvelle-Galles et la Nouvelle-Zélande n'y avaient pas acquiescé.

a proclamé sa conversion et notifié à ses compatriotes que l'heure était venue d'une politique économique nouvelle, plus utilitaire, non cependant de la protection (il était parfaitement certain de n'être pas protectionniste) (1), mais d'un libre échange mieux compris, plus conforme aux conditions du commerce moderne, et tel que Cobden et Bright l'auraient entendu, s'il leur avait été donné de vivre jusqu'à l'aube du vingtième siècle.

Or, ce même 15 mai, le premier ministre, M. Balfour, répondait par une fin de non-recevoir absolue à une députation d'associations agricoles et commerciales, qui, présentée par M. Chaplin, ancien président du *Board of agriculture*, était venue lui demander le maintien du droit sur les blés et sur les farines que le chancelier de l'échiquier, sir Michaël Hicks Beach, avait établi, l'année précédente, dans un but fiscal (2). « Un système qui taxerait les aliments comme font nos voisins de l'autre côté du détroit ne serait pas, disait-il, toléré dans ce pays pendant une heure. »

Il y avait donc, autant qu'il apparaissait, une certaine divergence de vues entre les deux hommes d'Etat. L'un songeait à taxer le *food*, l'autre entendait qu'il fût

(1) « I have considerable doubt whether the interpretation of free trade which is current amongst a certain limited section is the true interpretation. But I am perfectly certain that I am not a protectionist. »

(2) Ce droit était un impôt de guerre. Il était de trois pence par cwt 50 kil. 8) sur le blé et de 5 pence sur la farine.

détaxé. Pourtant, invités à s'expliquer, ils affirmaient à la Chambre des communes, le 28 mai, que leur entente était parfaite. Restait à savoir sur quoi portait cette entente. Et, comme on le pressait de questions, le secrétaire colonial, après avoir prétendu qu'il n'avait pas encore arrêté son plan, se voyait contraint de donner les grandes lignes de son système.

Ce système, tel qu'il l'a maintes fois exposé depuis, et en faveur duquel il prêchait encore le 7 juillet dernier à l'*Albert Hall*, est fort simple. Il s'inspire des desiderata des colonies et consiste, en échange des avantages qu'elles consentiront à la mère-patrie, à taxer, à leur entrée dans les Iles-Britanniques, les produits étrangers qui leur font concurrence sur ce marché. Il laisse toutefois de côté les matières premières. Sans prendre d'engagement pour l'avenir, M. Chamberlain n'a pas jugé opportun de grever l'industrie de charges nouvelles. Mais, en ce qui concerne les objets de consommation, il n'a pas eu les mêmes scrupules et a proposé d'établir les taxes suivantes qui permettront de favoriser les produits similaires provenant des colonies :

1° Un droit proportionnel de deux shellings par quarter sur les grains, à l'exception du maïs ;

2° Un droit proportionnel sur les farines ;

3° Un droit de 5 p. 100 sur le bétail et la viande, le lard excepté ;

4° Un droit de 5 p. 100 sur la volaille, le lait con-

servé, les œufs, le beurre, les légumes et les fruits (1).

Par contre, les droits qui frappent présentement le thé seront réduits de trois quarts et ceux qui grèvent le café, le cacao et le sucre, de moitié.

Ainsi se trouveront pansés tous les maux dont souffre actuellement l'Angleterre, conjurés tous les dangers dont elle est menacée. Car ce système est une panacée. Il tend à réserver les marchés nationaux à l'industrie nationale. Il donne satisfaction aux fermiers, qui ne se sont pas consolés de la décadence agricole de l'Angleterre et n'ont cessé de réclamer le retour à l'âge d'or du protectionnisme. Il permet à l'Irlande, pays de culture jadis sacrifié au *Free trade*, d'espérer une résurrection, et au Royaume-Uni de ne plus dépendre exclusivement de l'étranger pour sa consommation, ce qui en temps de guerre ne laisserait pas d'être fort dangereux. Enfin, il rend possible les mesures de représailles contre les pays étrangers qui ferment trop hermétiquement leurs marchés, et assure la défense du commerce britannique contre l'injuste concurrence des cartels et des trusts.

Quant au contre-coup que les droits pourraient avoir sur le coût de l'existence, M. Chamberlain ne s'en est pas autrement inquiété. C'est vraisemblablement le producteur et l'intermédiaire qui le subiront et, dût-il

(1) Depuis, M. Chamberlain, faisant un pas de plus vers le protectionnisme, a ajouté à son projet un droit sur les produits fabriqués à l'étranger. Ce droit ne dépasserait pas 10 p. 100, et l'échelle de taxation serait en proportion directe de la valeur en main-d'œuvre représentée par ces articles.

frapper le consommateur, qu'une hausse des salaires ne manquerait pas de remettre les choses en leur état primitif. D'ailleurs, a ajouté le député de Birmingham, qui parfois daigne se souvenir, lorsqu'il y va de ses intérêts, de ses origines radicales, les recettes douanières seront employées au profit de la masse. Elles permettront de solutionner le problème des retraites ouvrières.

Voilà, n'est-il pas vrai, un programme merveilleusement prometteur. Et cependant il ne rencontra nulle part la faveur que son auteur se croyait en droit d'espérer. Son seul effet fut de créer en Angleterre un « *excitement* » analogue à celui qu'avait produit naguère le projet de *Home rule* de Gladstone. Le parti libéral eut enfin l'espoir de ramener autour de son drapeau ceux que la question irlandaise en avait écartés. Dans la presse impérialiste et conservatrice, des défections se manifestèrent : bruyamment, le *Daily Mail* et le *Daily Chronicle*, puis le *Spectator* et le *Standard* passèrent à l'ennemi (1). Et, le 9 juin, la discussion aux Communes d'un amendement de M. Chaplin en faveur du rétablissement du droit sur les blés, révéla l'existence de graves dissensions au sein de la coalition unioniste.

Les dissidents n'eurent pas en effet la seule satisfaction de voir venir à eux les jeunes tories, les Hugh

(1) Depuis, le *Daily Mail* s'est rallié au système de M. Chamberlain, et le *Standard*, acheté par M. Pearson, le riche propriétaire du *Daily Express*, a fait volte-face.

Cecil et les Winston Churchill, puis, avec toute l'influence qu'il s'est acquise durant sa longue carrière, sir Michaël Hicks Beach. Ils eurent celle d'entendre son successeur, M. Ritchie, proclamer en termes formels son refus d'adhérer au système de son collègue des colonies. Pour la seconde fois, M. Chamberlain brisait les cadres politiques du pays. Il n'y avait plus ni libéraux ni unionistes. On allait se compter sur les mots, depuis longtemps disparus des programmes électoraux, de libre-échange et de protection, de pain bon marché et de pain cher.

Car le dessein de l'homme de Birmingham se heurte, quoiqu'il en dise, à cet obstacle qu'il renchérit le coût de l'existence. Il est faux de prétendre que le salaire de l'ouvrier, réglé par ses besoins, hausse et baisse proportionnellement au prix des objets nécessaires à la vie. Si une nouvelle situation d'équilibre se produit, c'est à la suite d'une modification dans les habitudes, et il y a dans un cas augmentation, dans l'autre diminution du bien-être. D'après le *Free trade almanack* publié en Amérique par les soins de l'*Américan free trade league*, les salaires auraient, de 1890 à 1900, baissé de 7 p. 100, alors que le coût de la vie passait de 90,191 à 95,295 et même à 101,587 en 1902.

Il est également faux de dire d'une manière générale que c'est le producteur et l'intermédiaire qui paient les droits de douane. La chose est possible. Lorsque, il y a quelques années, une taxe de mouture fut établie

en Italie sur les grains à moudre, on ne constata aucune augmentation correspondante du prix de la farine et du pain. Le commerce tomba entre les mains des grands minotiers, qui payèrent la taxe avec l'accroissement de leurs affaires, et les petits minotiers disparurent. Mais, n'était-ce point là déjà un résultat déplorable ? D'ailleurs la taxe était minime. Plus forte, elle aurait eu certainement une répercussion sur le consommateur. Comment expliquerait-on en effet que le blé, qui, chez nous, acquitte un droit d'entrée de 7 francs, se paie à Paris de 22 à 24 francs le quintal, alors qu'à Bruxelles son prix varie de 15 à 18 et à Londres de 16 à 20, l'Angleterre et la Belgique étant au régime de la liberté (1) ? Pourquoi le pain blanc coûte-t-il normalement 0 fr. 10 et 0 fr. 15 de plus sur les bords de la Seine que sur ceux de la Tamise ? L'incidence des droits de douane n'est peut-être pas exactement déterminable, mais elle est incontestable. A ceux qui se sont élevés en Angleterre contre l'imposture du pain cher, nous nous permettrons de rappeler le paragraphe 4 de la déclaration publiée à Londres par les professeurs d'économie politique (2) :

« A l'assertion qu'une taxe sur le blé élèverait le prix du pain, ce n'est pas faire une réponse valable que de dire qu'il n'en serait peut-être pas ainsi. Quand nous

(1) Fin juillet 1905, le quintal de blé valait 16 fr. 63 à Chicago, 17 fr. 93 à Vienne, 18 fr. 25 à Bruxelles, 20 fr. 08 à Londres et 24 fr. 62 à Paris.

(2) *Journal des économistes*, 15 septembre 1903, p. 407.

disons qu'une taxe sur un objet importé en élève le prix, cela signifie évidemment que d'autres causes n'interviendront pas, opérant dans d'autres conditions. En d'autres termes, nous disons que le total du droit d'importation vient s'ajouter au prix si les choses restent dans le même état. »

Il est vrai que sir Michaël Hicks Beach, plaçant *pro domo*, a nié que l'impôt de guerre établi par lui en 1902 sur les *bread stuffs* ait produit une hausse générale du prix du pain. Mais cela tient à la modicité du droit et à ce que des boulangers ont pris l'augmentation à leur charge. L'auraient-ils fait si le droit avait été plus considérable? Auraient-ils persisté s'il avait été maintenu? Ou bien le pain aurait perdu en qualité, ou bien son prix de vente aurait été augmenté, et l'on nous assure qu'en dernier lieu et dans certains quartiers de Londres, la miche de 2 lbs, c'est-à-dire de 906 grammes, avait renchéri d'un quart de penny (1). Il faut songer d'ailleurs aux ménagères qui, par raison d'économie, font elles-mêmes le pain de la famille. Elles n'ont pas profité de la générosité du boulanger celles-là.

(1) Sir Michaël Hicks Beach a d'ailleurs reconnu par la suite qu'il s'était trompé : « J'avais pensé que le petit droit que j'avais dû imposer à titre exceptionnel, l'an passé, n'augmenterait pas le prix du pain. Eh bien ! c'était une erreur. J'ai découvert que, dans plusieurs cas, les boulangers en avaient pris prétexte pour élever leurs prix. Je dois donc confesser que, dans mon opinion, doubler ce droit et y ajouter, en outre, des taxes sur la viande, le beurre, le fromage, les œufs et la volaille, ce serait accroître le coût de la vie des classes ouvrières. » Discours prononcé à Manchester le 5 novembre 1903.

Enfin, s'il restait un dernier doute, l'impopularité du droit serait suffisante à le faire tomber. « Il est vraiment extraordinaire, disait M. Ritchie, que 2.500.000 livres sterling aient été perçus sans que personne s'en soit ressenti. C'est là une économie politique que je ne comprends pas (1) ».

Et rappelons nous que le système de M. Chamberlain parle de taxer non seulement les grains, mais le *food* en général. Le *free breakfast table* rêvé par Gladstone il y a quarante ans disparaît dans la tourmente impérialiste. On n'ose parler du vêtement, mais il est probable que l'Australie et la Nouvelle-Zélande tiendront à obtenir une préférence sur la laine qui forme 44 p. 100 de leur exportation. Et ce seront les petits budgets, ces budgets qui se bouclent avec tant de peine, au prix de tant d'héroïsme, qui feront les frais de l'impérialisme économique, car ce sont eux qui, proportionnellement, consacrent la plus forte part de leurs ressources à la nourriture et à l'habillement.

Et, devant cette éventualité, le système du ministre des colonies s'est effondré lamentablement. Pratique, le peuple a rejeté *de plano* une réforme dont le premier effet était de diminuer le pouvoir d'achat de son salaire. Mais, a dit M. Chamberlain (2), l'homme ne vit pas que de pain. Ce que je prends d'un côté, je le restitue de

(1) A la Chambre des communes, 9 juin 1903.

(2) Au *Constitutionnal Club* le 27 juin, à Newcastle le 20 octobre, à Liverpool le 27 octobre 1903.

l'autre, puisque je dégrève le thé, le café et le sucre. En réalité, je ne fais que transférer une partie de la taxation actuelle sur d'autres articles, et, en fin de compte, la dépense de chacun ne sera pas accrue d'un seul farthing. — A d'autres, a répondu le bonhomme Demos. Vous savez fort bien que si le thé est une boisson qui m'est chère, il ne fait nullement la base de mon alimentation et que je ne manque jamais de l'accompagner de copieuses et substantielles beurrées. Vous savez aussi qu'au déjeuner du matin, j'additionne mon café de lait condensé, et que, en général, les œufs alternent avec le *bacon* (lard fumé) que vous m'avez fait la grâce de ne pas comprendre dans la liste des objets que vous entendez taxer. Enfin, il ne me déplaît pas, dans les grandes occasions, de déguster une tranche de roostbeef ou de gigot saignants, et vraiment la viande congelée qui vient d'Australie n'a pas la saveur de celle qui, la veille encore, appartenait à un bœuf ou à un mouton bien vivant et bien paissant. Et M. Chamberlain n'a pas même eu la ressource de répliquer qu'avec un nouveau régime on verrait de nouvelles habitudes, car il sait sans doute que la loi de substitution ne s'exerce pas sur les choses indispensables à la vie.

Aussi, en deux ans, la question n'a-t-elle pas avancé d'un pas. M. Chamberlain a dû quitter le ministère où sa présence était devenue gênante et où il devait lui-

même se sentir gêné (1). Redevenu libre, il a multiplié ses efforts et porté dans les principaux centres la bonne parole. Il a participé à l'organisation d'une ligue dite de la réforme du tarif (*Tariff reform league* (2)). De sa propre initiative, il a constitué une grande commission (*Tariff commission*) de cinquante-huit membres choisis parmi les grands industriels et commerçants anglais. Mais il n'a pu gagner à sa cause la masse. Toutes les fois que l'électeur a eu à donner son avis, il s'est prononcé en faveur du libre-échange. Presque toutes les élections complémentaires ont été des défaites pour les chamberlainistes. Il y a même eu des surprises, et des circonscriptions sur la fidélité desquelles le parti conservateur croyait pouvoir compter, ont préféré voter pour le candidat libéral que de paraître sanctionner la nouvelle doctrine.

Les choses en sont là. Les attaques réitérées de l'opposition n'ont pu décider le gouvernement à sortir de la réserve qu'il s'est imposée à la suite des premières escarmouches et après les démissions retentissantes du chancelier de l'échiquier, M. Ritchie, et du secré-

(1) « Je crois, écrivait-il le 9 septembre 1903 à M. Balfour, que tout en restant absolument fidèle à votre gouvernement et à sa politique générale, je pourrai mieux servir en dehors du cabinet la cause que j'ai à cœur, et j'espère que, dans une position parfaitement indépendante, mes arguments seront écoutés avec des dispositions moins mauvaises que celles que rencontre un chef de parti. »

(2) Les libre-échangistes ont aussi constitué une ligue : la *Free food league*.

taire d'Etat pour l'Inde, M. George Hamilton (1). Le Premier, M. Balfour, connaît à fond l'art de la temporisation. Il refuse le combat à la fois sur le terrain parlementaire et électoral et, soutenu par les débris d'une armée jadis brillante, mais aujourd'hui bien décimée, persiste à conserver la tête d'un ministère qui, de l'aveu de tous, a cessé de représenter le pays. Mais un jour viendra où la reculade ne sera plus possible. Les pouvoirs du Parlement actuel expirent dans deux ans, et, si le gouvernement ne consent pas, suivant l'usage, à le dissoudre avant l'heure, il faudra bien qu'en 1907 il rende compte d'une conduite qui n'est rien moins que loyale et qui, en exaspérant les partis, a déchaîné au sein de la Chambre des communes des violences dont elle n'est pas coutumière.

Au reste, l'attitude de M. Balfour est assez curieuse et mérite quelques minutes d'examen. Même au temps où il déclarait au Parlement qu'il entendait endosser la responsabilité des faits et gestes de son lieutenant, il a toujours donné l'impression de s'être laissé entraîner

(1) 15 septembre 1903. M. Ritchie et M. Hamilton ne pensaient pas, en effet, pouvoir rester plus longtemps dans un cabinet dont M. Chamberlain faisait partie. Ils ignoraient le départ de ce dernier, tenu secret par M. Balfour, et n'ont pas caché combien ils estimaient peu correct le procédé du Premier, acceptant leurs démissions pour une cause qu'il savait ne plus exister. Leur départ a d'ailleurs été suivi par celui de lord Balfour of Burleigh, secrétaire d'Etat pour l'Ecosse, et de M. Arthur Elliot, secrétaire général du ministère des finances, puis, peu après, de celui du duc de Devonshire, lord président du Conseil. M. Ritchie a été remplacé par le propre fils de l'ancien secrétaire colonial, M. Austen Chamberlain.

sous son nom plus loin qu'il ne voulait. Les caricaturistes l'ont représenté tenant en laisse, avec beaucoup de peine, un chien auquel ils avaient donné les traits du secrétaire colonial. Ce dernier s'était, en effet, jeté dans la mêlée avec l'impétuosité un peu brouillonne qui lui est propre (n'est-ce pas sir William Harcourt qui le comparait à Phaëton ?) et que les années n'ont pas calmée. Il avait même coupé les ponts derrière lui. N'ayant pas voulu se séparer d'un homme qui était alors très populaire, le premier ministre s'est efforcé de rétablir au moins les communications. Et il s'est trouvé que son discours du 15 mai lui facilitait la tâche. « Notre système *fiscal*, avait-il dit en substance à la délégation que lui présentait M. Chaplin, n'est pas nécessairement intangible. Depuis la lutte pour l'adoption du vieux système libre-échangiste, des situations nouvelles ont surgi. Il peut se présenter des éventualités en présence desquelles l'Angleterre pourrait refuser, non pas tant par mesure de protection que par mesure de représailles (*retaliation*), de demeurer une cible passive pour d'autres pays vivant sous des systèmes *fiscaux* différents. Mais un changement aussi considérable que l'adoption de droits sur les objets de consommation ne saurait être introduit furtivement et sans l'adhésion réfléchie de la population. »

Or, lorsqu'il s'est agi pour lui de prendre parti sur la question économique soulevée par M. Chamberlain, le Premier n'a pas, en somme, modifié cette déclaration.

Il est resté prudemment dans le domaine fiscal. Il a montré les barrières protectionnistes qui se sont élevées partout autour des Iles britanniques désarmées et plus impuissantes que jamais à en forcer les portes. Il a rappelé l'attitude peu amicale de l'Allemagne, qui, après avoir puni le Canada de la préférence accordée par ce dernier à la mère patrie, avait laissé entendre qu'elle n'hésiterait pas à refuser à cette dernière le traitement de la nation la plus favorisée, si le système des tarifs différentiels se généralisait dans l'Empire (1). Il a fait ressortir que l'Angleterre était victime de l'idée généreuse de 1848 qui, dans la pensée de ses auteurs, ne pouvait manquer de faire des prosélytes, de conduire au libre-échange universel. Enfin il s'est demandé si « un système fiscal approprié à une nation libre-échangiste dans un monde de libre-échangistes, demeure approprié à tous points de vue à une nation libre-échangiste dans un monde de protectionnistes ». Et il a répondu : non. Si bien que délaissant le côté impérial de la question pour son aspect insulaire, il a conclu qu'il fallait que l'Angleterre recouvrât la faculté de négocier, d'obtenir des nations étrangères des concessions douanières et, si besoin en était, d'user à leur égard des moyens de persuasion qui leur sont chers (2).

(1) Note du ministre des affaires étrangères M. de Richthofen à l'ambassadeur d'Angleterre à Berlin, sir F. Lascelles (15 avril 1903).

(2) Aux Communes, 28 mai et 12 juin 1903. — *Economic notes on insular free trade*, 15 septembre 1903. — Discours prononcé à Sheffield le 1^{er} octobre 1903. C'est à la suite de ce dernier discours que le duc de Devonshire crut devoir donner sa démission (lettre à M. Balfour du 2 octobre 1903).

On saisit la nuance. Les deux systèmes ont ceci de commun qu'ils poursuivent le relèvement industriel et commercial de l'Angleterre et que, dans ce but, ils réclament l'abandon du libre-échange tel que l'avait compris Cobden. Mais la ressemblance s'arrête là. L'un cherche à faciliter l'accès des marchés coloniaux aux produits britanniques, l'autre à leur entr'ouvrir la porte des marchés étrangers. Il est sans doute possible de les combiner, mais non de les confondre. Tous deux sont imprégnés incontestablement d'impérialisme, mais l'impérialisme de M. Balfour est moins étriqué que celui de M. Chamberlain. Il est plus mondial. Partant, il est moins éloigné de celui des libre-échangistes orthodoxes.

Il ne s'ensuit pas d'ailleurs que le système du premier ministre soit préférable. Les guerres de tarif, car, quoi qu'il en dise, c'est bien à quoi tend son système, n'ont jamais donné de bons résultats. Elles amènent généralement une perturbation telle dans le commerce des nations qui se livrent ainsi bataille que, la paix venue, celui-ci a peine à reprendre son ancien niveau. Libre-échangiste, l'Angleterre profite partout de la clause de la nation la plus favorisée. Protectionniste, elle perdrait non seulement tous les avantages dont elle jouit actuellement, mais s'exposerait à son tour à des mesures de représailles. Les droits de douane appellent les droits de douane. Or, l'Angleterre ne peut indéfiniment répondre aux taxes qui seraient successi-

vement, dans un pays donné, imposées sur ses produits. Dans les tournois de ce genre, la victoire appartient infailliblement à la nation qui peut patienter le plus longtemps, et elle est précisément, de toutes, celle qui peut le moins attendre. M. Balfour lui-même l'a reconnu : il faut qu'elle vende. Sans compter qu'entre temps le commerce — car rien ne se perd dans le monde économique — serait allé à d'autres contrées ou que les nations qui auraient été privées de la production britannique auraient fait le nécessaire pour pouvoir s'en passer.

Au surplus, les pays dont les tarifs sont les plus élevés à l'égard des marchandises britanniques et contre lesquels, en première ligne, l'Angleterre aurait lieu de se livrer à des représailles, se trouvent être, par un hasard malheureux, ceux qui lui fournissent le plus, non seulement de produits alimentaires, mais encore de matières premières. Nous voulons parler de la Russie et des Etats-Unis (1). Le projet de M. Balfour, en apparence plus anodin, aboutit donc, en définitive, à des conséquences plus graves que celui de l'ancien secrétaire colonial. Il laisse entrevoir la possibilité de taxes non seulement sur les objets de consommation, mais encore sur les matières brutes, qu'il est cependant

(1) V. PERIER. Rapport de 1904, p. 25, 26 et 27. On trouvera dans ce volumineux et excellent ouvrage la plupart des arguments qui ont été exposés par les hommes politiques anglais pour ou contre la question du tarif.

indispensable à l'industrie de se procurer au plus bas prix.

Enfin, il n'est pas exact d'attribuer à Cobden, à Bright et à Peel l'arrière-pensée que le libre-échange impliquerait l'abandon universel de la protection et qu'il serait une illusion au cas où il demeurerait unilatéral. Convaincus de l'excellence du régime, les hommes de 1846 crurent de bonne foi qu'éclairées par l'expérience, les diverses nations ne manqueraient pas de se convertir. Mais leur propre conversion ne fut en aucune manière conditionnelle, et il leur eût semblé absurde de priver leur pays des avantages spécifiques du libre-échange, sous le prétexte que la résistance malavisée d'autres pays en diminuait le bienfait général. Nous n'en voulons pour preuve que le témoignage formel de Peel.

« Croyez-le bien, disait ce dernier, le 27 janvier 1846, notre exemple finira par l'emporter. Quand il pouvait être invoqué en faveur de la restriction, on en faisait usage fréquemment. Quand on pourra s'en servir pour montrer que l'adoucissement des tarifs a été favorable à nos intérêts, cette constatation, sans doute, n'excitera que peu d'attention et d'émulation à l'étranger, mais le bon sens des populations, du grand corps des consommateurs, l'emportera et, en dépit de la résistance, soit des gouvernements, soit des organes constitués et officiels du commerce, la raison et le bon sens amèneront partout l'adoucissement des droits élevés. »

L'histoire a donné tort à Peel sur ce point. Il avait compté sans l'inertie de la masse, sans la tenacité des préjugés et de la routine, sans la diversité aussi des situations dans le domaine si flottant de l'économie politique. Mais, en somme, il ne s'inquiétait pas davantage de savoir si l'Angleterre serait suivie ou non dans la nouvelle voie, car il continuait en ces termes :

« En même temps, je dois dire que c'est l'intérêt de ce pays d'acheter à bon marché, que les autres contrées achètent cher ou non nos propres produits... Je regrette que dans les pays civilisés on n'ait encore manifesté nulle intention de suivre notre exemple. Mais, s'il en est ainsi, et si au lieu de réduire leurs tarifs, elles ont l'imprudence de les augmenter, cela ne saurait, à mon sens, nous empêcher en rien d'agir en vertu de principes que nous estimons être sains, principes qu'il ne nous sera pas seulement profitable de suivre, mais qui conféreront un bénéfice réciproque, non seulement à nous, mais à tous ceux qui seront assez sages pour les suivre. »

Nous ne voulons pas d'autre conclusion à ce chapitre. L'Angleterre ne peut reprocher à Cobden, à Bright et à Peel de l'avoir trompée. Ils lui avaient promis la prospérité. Ils ont tenu leur promesse. C'est donc aux hommes qui prétendent que les principes qui alors étaient sains ont cessé aujourd'hui de l'être qu'incombe l'*onus probandi*. Ce n'est que lorsqu'ils auront

démontré que, hors de la protection il n'y a pas de salut, qu'on pourra demander au peuple d'Angleterre de faire le sacrifice, au profit d'une idole nouvelle, de ses anciens dieux.

CONCLUSION

« Réunis par la joie de n'être pas liés,
nous ne serions pas séparables.
Je rêve d'un frêle attachement qui
dure. »

AUREL.

Telle est l'Union britannique. Tel est l'état présent de cet assemblage étrange, irrégulier, imparfait, comme sont toujours, à quelque moment qu'on les prenne, les créations du temps. Telles sont les modifications que l'homme voudrait y introduire, les perfectionnements par quoi il voudrait le rendre définitif, mais que jusqu'alors il a été impuissant à réaliser. Ce qui s'est fait peu à peu, à la longue, au gré des circonstances et à l'école de l'expérience répugne naturellement aux réformes brutales et hâtives. Dans la politique aussi bien que dans la nature, tout s'élabore lentement. Certes, il ne nous est pas interdit d'intervenir, pourvu que notre intervention soit discrète, opportune et adroite. Quant à la violence, elle ne sert à rien. Ou bien l'œuvre ébauchée tombe en poussière sous les doigts inhabiles qui la manient sans délicatesse. Ou bien,

venue avant terme, elle ne dure pas : « Le *Temps* ne consacre que les œuvres où il a eu sa part. »

Notre conclusion ne saurait donc être précise. Nous ne pouvons dire : l'Empire sera ceci ou cela. Il achèvera de se cristalliser ou finira par se dissoudre. L'âge des devins n'est plus. Il y a évidemment des prophéties qui se réalisent, mais il ne doit pas en résulter pour le prophète le moindre mérite. Au jeu de pile ou face il y a toujours un gagnant. Disons donc, purement et simplement, qu'il est indispensable d'attendre, et sachons nous contenter de pronostics rationnels, partant susceptibles d'être vérifiés par les événements, mais nullement infaillibles.

Or, il apparaît clairement que pour le moment ni l'union militaire, ni l'union économique de l'Angleterre et de ses colonies à gouvernement propre ne sont réalisables. Ce fut une erreur de croire qu'il serait possible d'y atteindre antérieurement à l'union constitutionnelle et comme préparation à celle-ci. La défense est demeurée, nonobstant les plaintes de la métropole, presque exclusivement à sa charge, et le projet de M. Chamberlain, projet timide qui n'est qu'un pis aller, n'a pas rencontré aux colonies, même en Nouvelle-Zélande où règne le plus enflammé des impérialistes, l'impétueux M. Seddon, l'accueil que l'ex-secrétaire colonial se croyait en droit d'espérer. Les membres de l'Union sont extrêmement jaloux de leur autonomie douanière et ne veulent prendre aucun engagement susceptible

de l'aliéner en quelque mesure que ce soit. Il est possible qu'ils accordent aux Iles britanniques — à charge de retour — un traitement de faveur, mais une telle concession ne saurait les empêcher d'agir de même à l'égard des autres puissances, s'ils estimaient qu'il fût de leur intérêt de le faire. Et en tout cas ils ne consentiront jamais à arranger leurs tarifs de manière à enrayer sur leur territoire le développement d'industries susceptibles d'entrer en concurrence avec celles de la métropole. C'est en ce sens qu'on peut dire, avec M. Marcel Dubois, que l'Empire nous présente un conflit d'égoïsmes.

L'empire sera donc politique ou il ne sera pas. Ce n'est que lorsque la cité impériale aura été organisée au moins dans ses grandes lignes qu'on pourra songer à résoudre les conflits d'intérêts qui divisent aujourd'hui ses éléments. Et l'heure n'est pas venue de cette organisation. Ils jouaient donc un jeu dangereux, ceux qui, spéculant sur de très légitimes sentiments de piété filiale, voulaient brusquer les choses et réaliser du jour au lendemain, par le moyen d'arrangements commerciaux, militaires ou constitutionnels, l'unité spirituelle qui fait défaut à l'actuelle agrégation. Ils ne risquaient ni plus ni moins que de provoquer à nouveau les malentendus qui une première fois avaient été fatals à l'Empire et, pour n'avoir pas su respecter l'accord inconscient des instincts, d'occasionner la rupture immédiate et irrémédiable. Par bonheur, l'Angleterre s'est ressei-

sie à temps. Le néo-impérialisme agressif et aventureux a cessé de plaire. Les élections générales, qui ne sauraient tarder beaucoup, rendront certainement le pouvoir au parti libéral, jadis honni pour avoir voulu étendre à l'Irlande le régime politique qui avait été concédé aux colonies. L'unionisme n'était au fond qu'un des aspects de l'impérialisme. Or, l'unionisme est mort. La grande idée de M. Chamberlain l'a tué. On peut donc être sûr que de nouvelles fautes ne seront pas commises et que le nécessaire sera fait pour acheminer doucement l'Union britannique vers une organisation plus régulière et mieux adaptée au rôle qu'elle est appelée à jouer un jour.

Sans doute, il semble qu'il faille à jamais renoncer à l'idée d'en faire une fédération parfaite, un *Bundesstaat* issu d'un commun accord, à la suite d'une convention constitutionnelle intervenue entre les parties en présence. Mais rien ne garantit que c'eût été une forme d'Etat idéale et durable.

L'organisation naturelle et en quelque sorte spontanée d'un Conseil d'Empire est au contraire probable. Ce Conseil existe déjà à l'état embryonnaire. Les conférences qui par trois fois ont réuni à Londres les premiers ministres des colonies à gouvernement responsable en sont le prototype. Hier encore elles étaient occasionnées par une solennité quelconque, jubilé ou couronnement. Elles auront lieu dorénavant à date fixe, tous les quatre ans, et il est possible que les circons-

tances nécessitent avant longtemps des réunions plus fréquentes. Puis, la complexité croissante des affaires d'empire pourra exiger que de temporaire, le conseil devienne permanent. De là à reconnaître comme obligatoires les décisions de cet organe commun, de là à lui accorder la qualité de corps délibérant et agissant, après qu'on aura prévu pour le choix de ses membres un mode de sélection moins arbitraire que la désignation des gouvernements intéressés, il n'y a qu'un pas. N'est-ce pas par un processus de ce genre que les amphictyonies, dont le caractère primitif était purement religieux, en sont venues jadis à jouer un rôle politique qui aurait pu être considérable si les peuples unis avaient eu plus d'esprit de discipline et de sacrifice, et si le principe en vertu duquel chaque membre avait le même nombre de suffrages n'avait pas réduit l'amphictyonie à l'impuissance et, comme disait Démosthènes, à l'état d'ombre, toutes les fois qu'un peuple fort se trouvait dans la minorité ? Et n'est-ce pas précisément l'utilité première de l'histoire d'apprendre aux hommes d'aujourd'hui à faire avec le passé l'avenir, tout en évitant les erreurs des hommes d'autrefois ?

Il n'y a donc pas lieu de désespérer. On peut avoir confiance dans la Constitution de l'Union britannique aussi bien que dans la Constitution d'Angleterre, car l'une n'est qu'une excroissance de l'autre et a hérité de ses qualités précieuses. Et, de même que celle-ci, toujours en mouvement, a su faire face aux besoins,

sans cesse modifiés, de la nation britannique, on peut compter que celle-là saura s'adapter, toutes les fois qu'il sera nécessaire, aux circonstances nouvelles, aux exigences du moment, jusqu'au jour où l'évolution ayant été suffisante, il sera permis, non de la rendre absolument rigide, mais du moins d'en accroître la fixité. Et ce jour, rien ne permet de le déterminer, même approximativement. N'a-t-il pas fallu à la Suisse 557 ans pour, d'une ligue perpétuelle, devenir une confédération ?

Il y a toutefois un risque à courir, et c'est ce qui excuse dans une large mesure ceux des impérialistes qui étaient de bonne foi et ne poursuivaient pas, sous le couvert de la question coloniale, leurs intérêts particuliers. On peut craindre que les colonies britanniques, évoluant elles aussi, ne se trouvent, avant que leur union avec la mère-patrie ne soit devenue plus intime, avoir progressé tellement en population, en richesses, en conscience nationale, qu'elles estiment que l'heure est venue pour elles d'aller seules. Un auteur allemand, M. von Held, assurait au lendemain même de la formation du nouvel Empire germanique (1), que les unions d'Etat de toutes sortes ne sont que des régimes de transition (*Übergangstationen*), menant soit à l'unification, soit au morcellement définitif. L'opinion

(1) *Die Verfassung des deutschen Reiches vom staatsrechtlichen Standpunkt aus betrachtet*. Leipzig, 1872.

est évidemment trop absolue. L'expérience a démontré que la fédération était pour certains pays la meilleure forme de gouvernement possible, et par conséquent rien ne permet de croire qu'elle doive disparaître un jour. Mais, en ce qui concerne les unions analogues à celle qui a fait l'objet de notre étude, elle a des apparences de plausibilité. L'Union aura toujours contre elle son défaut de continuité, qui favorise incontestablement sa décomposition. Et, lorsque les citoyens d'un Etat ainsi fragmenté ne participent pas au gouvernement central, lorsqu'ils ne collaborent pas à la volonté nationale, ils arrivent très vite à se désintéresser de cet Etat qu'ils ne sentent pas agir. Ils s'attachent d'autant plus, au contraire, à l'organe intermédiaire avec lequel ils sont en contact permanent et dont ils sont à même de contrôler le fonctionnement. Et alors, peu à peu, le patriotisme immédiat, et en quelque mesure matériel de la petite patrie locale tend à supplanter le patriotisme élargi et plus idéaliste de l'Etat composé. « L'Australie, écrivait il y a quinze ans sir Charles Dilke, marche insensiblement vers une vie nationale. » Il en dirait autant aujourd'hui du Canada où le nationalisme, retardé par le voisinage des Etats-Unis et la présence de deux éléments raciaux bien distincts, commence à se faire jour. « Le Canada est une nation, a dit à diverses reprises le Premier, sir Wilfrid Laurier, et il a ajouté : « l'Empire bri-

tannique est un brillant cortège de nations indépendantes (1). »

D'autre part, le gouvernement britannique n'a aucun moyen d'entrer directement en contact avec le peuple de ses loyales colonies, puisque ses pouvoirs s'arrêtent au seuil même de leur territoire. Le mal est donc sans remède. Il n'y a qu'à laisser faire. Tout dépendra des circonstances. Les colonies n'ont actuellement aucun intérêt à secouer un joug qui est devenu tellement léger qu'il est à peine sensible et grâce auquel elles jouissent de l'appui militaire et financier (2) d'une grande puissance. Certes, le moindre évènement peut briser à jamais l'Union britannique et, de même qu'un heurt léger suffit à désagréger, dans le tube de Branly, la limaille que le courant électrique avait conglomérée, transformer ses parties en autant d'individualités distinctes et indépendantes. Mais aussi le moindre évène-

(1) « *The British Empire... a galaxy of independent nations* » *Dominion Day Banquet*. Canadian Gazette, 3 juillet 1902. M. Chamberlain disait de même à Rochester, le 26 juillet 1904 : « Nos colonies sont des Etats absolument indépendants. Rien ne les empêche de se séparer de nous dès demain. Nous ne pourrions pas, nous ne voudrions pas essayer de les retenir par force. »

(2) L'Australie surtout a besoin de l'appui financier de la métropole. Le déficit y est en effet à l'état endémique et sa dette est énorme. De 966.000 l. en 1850, elle a passé en 1904 à 222.600.000 livres. Si à cette somme, on ajoute la dette de la Nouvelle-Zélande qui est de 57 millions 1/2 de livres, on arrive pour l'Australasie au chiffre fabuleux de 280 millions de livres, soit 7 milliards de francs, ce qui fait à peu près 1.500 francs par tête d'habitant. L'état financier du Canada est au contraire des plus sains, et sa dette qui était pour l'exercice 1901-1902 à 271.829.090 livres, a été réduite par l'amortissement en 1902-1903 à 261.606.989.

ment peut renforcer, au point de les rendre incassables, les liens qui unissent l'Angleterre à ses provinces. C'est ce qu'avec le scepticisme qui lui était propre, lord Salisbury indiquait fort nettement, lorsque, au banquet offert à l'*Impérial Institute* aux délégués coloniaux qui étaient venus prendre part, en 1897, aux fêtes du jubilé de la reine, il disait : « Nous ne savons au juste quel est l'avenir qui est ouvert devant nous. Nous sentons que nous sommes les instruments d'une grande expérience. Il y a eu avant notre époque bien des émigrations et bien des colonies... Mais ces empires n'ont jamais duré... Nous tentons en ce moment la grande expérience d'essayer de maintenir un tel empire sur la seule base d'une bonne volonté, d'une sympathie et d'une affection mutuelles. »

Ainsi comprise, l'union de l'Angleterre et de ses colonies peut durer encore longtemps et peut-être toujours. Et il faut souhaiter que cela soit, car son existence, qui oblige le gouvernement britannique à suivre une politique moins aventureuse, en même temps qu'elle lui permet de calmer la fougue des communautés que l'expérience n'a pas encore assagies, est une garantie de paix. Mais, quoi qu'il arrive, à l'Angleterre reviendra à jamais la gloire d'avoir donné naissance à des surgeons vivaces, qui, après avoir été unis à la mère-patrie comme des marcottes, sauront, une fois séparés de la souche commune, prospérer sous un gouvernement

libre ; la gloire d'avoir réalisé splendidement la prophétie que Shakespeare avait mise, il y a trois cents ans, dans la bouche de l'archevêque Cranmer :

Wherever the bright sun of heaven shall shine
His honour and the greatness of his name
Shall be, and *make new nations*.

Vu :

M. DESLANDRES.

Vu : LE DOYEN DE LA FACULTÉ DE DROIT
DE L'UNIVERSITÉ DE DIJON,
E. BAILLY.

Vu et permis d'imprimer :

Dijon, le 28 juillet 1905,

LE RECTEUR : E. BOIRAC.

INDEX BIBLIOGRAPHIQUE

- ADAMS (John). — *Novanglus or a History of the dispute with America from 1754 to the présent time (1774)*. Works, vol. IV. Boston, 1850.
- ADDERLEY (sir Ch.). — *Colonial Policy and History*. Londres, 1869.
- ANSON (sir R.). — *Law and Custom of the Constitution*, 2^e édition, 1893.
- AVALE (E.). — *Notice sur les Colonies anglaises*. Nancy, 1883.
- BALFOUR (Arthur). — *Economic notes on Insular free trade*. Londres, 1903.
- BANCROFT (G.). — *History of the United-States*. 10 vol., Boston, 1834-1874.
- BARINE (Arvède). — La fin de Carthage. *Revue des deux Mondes*, 15 sept. 1896.
- BEACONSFIELD (Disraeli, lord). — *Selected speeches*, édit. Keibel, 2 vol. Londres, 1802.
- BÉRARD (Victor). — *L'Angleterre et l'Impérialisme*. Paris, 1900.
- BERNARD (sir Francis). — *Select Letters on the trade and Government of America, and the principles of Law and Policy applied to the American colonies*. Londres, 1774.

- BLACHFORD (lord). — *Letters*. Edit. Marindin, Londres, 1896.
- BOURINOT (sir John). — *Parliamentary Government in Canada*. Washington, 1892. *Canada under British Rule 1760-1900*. Cambridge, 1900.
- BOUTMY (Emile). — *Etudes de droit constitutionnel*, 3^e édition. Paris, 1899. — *Essai d'une psychologie politique du peuple anglais au XIX^e siècle*. Paris, 1901. — L'Empire britannique. *Annales des Sciences politiques*. 1899, vol. XIV.
- BOWDEN (sir George F.). — *Thirty years of colonial Government*. Edit. Stanley Lane Pool, Londres, 1899.
- BRYCE (James). — *La République américaine*. Paris, 1900-1901. — *Studies in history and jurisprudence*. 2 vol., Oxford, 1901.
- BURKE (Ed.). — *Works*, 2 vol. Londres, 1842.
- CHAMBERLAIN (Joseph). — *Speeches*. Londres, 1885. — *Foreign and Colonial speeches*. Londres, 1897.
- CHEVRILLON (André). — *Etudes anglaises*. Paris, 1901.
- CLARKE (sir G.). — *Imperial Defence*. Londres, 1897.
- COGLAN (T. A.). — *The seven Colonies of Australasia (A statistical account of)*. Sydney.
- COURTNEY (Léonard). — *The Working Constitution of the United Kingdom*. Londres, 1901.
- CRÉASY (sir Ed.). — *The Imperial and Colonial Constitution of the British Empire*. Londres, 1872.
- DICEY (A. V.). — *Introduction à l'étude du droit constitutionnel*. Paris, 1902.
- DILKE (sir Charles). — *Greater Britain. A record of travel in English speaking countries*. Londres, 1868. — *Problems of Greater Britain* (2 vol.). Londres, 1890. — L'Empire britannique. *Revue de Paris*, 1^{er} janvier 1898.
- DILKE and WILKINSON. — *Imperial Defence*. Londres, 1897.
- DUBOIS (M.). — *Systèmes coloniaux et peuples colonisateurs*. Paris, 1895.
- DUFFERIN (lord). — *Speeches*. Londres, 1890.

- DUMONT (Charles). — *La situation des grands marchés européens*. Dijon, 1903.
- DURHAM (lord). — *Report on the affairs of British North America*. Edit. Methuen, Londres, 1902.
- EGERTON (H. E.). — *A short history of British Colonial policy*. Londres, 1897.
- ELGIN (lord). — *Letters and Journal*. Edit. Walrond, Londres, 1872.
- FESTY (O.). — L'Impérialisme britannique et la conférence d'Ottawa. *Annales des sciences politiques*, 1895, t. X.
- FILON (A.). — Le théoricien de l'Impérialisme, sir G. R. Seeley. *Revue des deux mondes*, juin 1898.
- FORSTER (W. E.). — *Imperial federation*. Nineteenth century, 1885, vol. XVII.
- FORSYTH (W.). — *Cases and opinions on Constitutionnal Law*. Londres, 1869.
- FRANKLIN (B.). — *Works*, édit. Sparkes. 40 vol. Boston, 1837.
- FRANQUEVILLE (de). — *Le gouvernement et le Parlement britanniques*. Paris, 1887.
- FREEMAN (E. A.). — *Greater Greece and Greater Britain*. Oxford, 1886.
- FROUDE (J. A.). — *Oceana or England and her Colonies*. Londres, 1886.
- GREY (lord). — *The Colonial Policy of Lord John Russell's administration*. Londres, 1853.
- GUYON (René). — *La Constitution australienne de 1900*. Paris, 1902.
- GUYOT (Yves). — *Le programme de M. Chamberlain*. Paris, 1903.
- HALDANE (R. B.). — *The Appellate Courts of the Empire*. Juridical review, mars 1900.
- *Hansard Debates*.
- HOLLAND (Bernard). — *Imperium and libertas*. Londres, 1901.
- HUTCHINSON (T.). — *History of the Province of Massachu-*

- setts Bay from 1628 to 1750.* (2 vol.) 1764-1767. — *History of the Province of Massachusetts Bay, from 1749 to 1774, 1828.* — *Diary and Letters.* Londres, 1883.
- Imperial federation. *Journal of the Imperial federation league.* 8 vol. 1886-1893.
- JEANS. — *La suprématie de l'Angleterre.* Trad. Baille, Paris, 1887.
- JENKS. — *History of the Australasian Colonies.* Cambridge. 1895.
- JENKINS. — *English rule and jurisdiction beyond the seas.* Londres, 1902.
- *Journal of the Royal Colonial Institute.*
- LABILLIÈRE. — *British federalism. Its rise and progress.* Journal of the R. C. Institute. Part. III, vol. XXIV.
- LAIR (Maurice). — *L'impérialisme allemand.* Paris 1902.
- LECKY (W. E. Hartpole). — *History of England in the seventeenth Century* (8 vol. 1878-1890), vol. III. — *The Empire.* Londres, 1893.
- LE CLERC (Edouard). — L'Union douanière panbritannique. *Annales des Sciences politiques*, 1899. vol. XIV.
- LEROY-BEAULIEU (Paul). — *De la Colonisation chez les peuples modernes.* 5^e édition, 1902.
- LEROY-BEAULIEU (Pierre). — *Les Nouvelles Sociétés anglo-saxonnes.* Nouvelle éd., Paris, 1901.
- LEWIS (sir G. Cornwall). — *Essay on the government of Dependencies.* Ed. Lucas, Londres, 1891.
- LIST (F.). — *Système National d'économie politique.* Trad. Richelot, Paris, 1851.
- LORNE (lord). — *Imperial federation.* R. C. Institute, 11 déc. 1883.
- LUCAS (C. P.). *Introduction to a historical geography of the British Colonies.* Oxford, 1887. — *Historical geography of the British Colonies.* Oxford, 1888.

- MACKENZIE (Fred.). — *The American Invader*. Londres, 1901.
- MAHAN (A. T.) — *The influence of sea power upon history, 1660-1783*. Boston, 1890.
- MAY (T. E.). — *Parliamentary practice*. 10^e édition, Londres, 1893.
- MERIVALE (H.). — *Lectures on Colonisation and the Colonies* (1842). 2^e édition, Londres, 1861.
- METIN (A.). — *Histoire des Colonies et Dépendances du Royaume-Uni au XIX^e siècle*. Histoire générale de Lavissee et Rambaud, t. X, chap. XXV ; t. XI, chap. XVII ; t. XII, chap. III.
- MILL (Stuart). — *Le gouvernement représentatif*. Edit. française.
- MILLS (Arthur). — *Colonial Constitutions*. Londres, 1856 et 1891.
- MOORE (W. Harrison). — La Constitution fédérale australienne. *Revue du Droit public et de la Science politique*, vol. XII, 1899 (2 articles).
- PARKES (sir Henry). — *Fifty years in the making of Australian History*. 2 vol., 1892.
- PARKIN (George R.). — *Impérial federation: the problem of national unity*. Londres, 1892.
- PATCHETT MARTIN (A.). — *Australia and the Empire*. Edimbourg.
- PÉRIER (Jean). — *Commerce et navigation du Royaume-Uni en 1901*. Rapports commerciaux. 1902, n^o 140. — *Situation économique du Royaume-Uni et commerce franco-britannique en 1903*. Rapports commerciaux, 1904, n^o 354.
- PICARD (E.). — *La Fédération australienne*. Paris, 1900. — La République fédérale d'Australie. *Revue politique et parlementaire*, mai 1901.
- POWNALL (Thomas). — *State of the Constitution of the Colonies*. Londres, 1769. — *Administration of the British Colonies* (2 vol.), 5^e édition. Londres 1774.

- ROLIN JAEQUEMYNS (G.). — Le Mouvement vers une Constitution fédérale de l'Empire britannique. *Revue de droit international et de législation comparée*, 1893.
- ROSEBURY (lord). — *Speeches 1874-1896*. Londres, 1896. —
- SAFFORD and WHEELER. — *Privy Council Practice*.
- SCROPE (G. P.). — *Memoir of the life of lord Sydenham*. Londres, 1843.
- SEELEY (sir G. R.). — *L'expansion de l'Angleterre*. Paris, 1885.
- SHELDON AMOS. — *Fifty years of the English Constitution 1830-1880*.
- SIEGFRIED (André). — *La démocratie en Nouvelle-Zélande*. Paris, 1904.
- SMITH (Adam). — *Richesse des Nations*. Livre IV, chap. VII et VIII. Collection des principaux économistes.
- SMITH (Goldwin). — *The Empire*. Londres, 1863.
- TARRING (J. Charles). — *Law relating to the Colonies*. Londres, 1893.
- TAYLOR (sir Henry) *Autobiography* (2 vol). Londres, 1885.
- TOCQUEVILLE (A. de). — *De la Démocratie en Amérique*. 4^e édition, Paris, 1836.
- TODD (A.). — *Parliamentary government in the British Colonies*. 2^e édition, Londres, 1894.
- TURGOT. — *Œuvres économiques*. Collection des principaux économistes (2 vol.).
- VIALLATTE (A.). — L'Union australienne. *Annales des Sciences politiques*. 1900, t. XV.
- VOGEL (sir Julius). — *Fédération of Empire*.
- WAKEFIELD (E. Gibbon). — *View of the art of Colonisation*. Londres, 1849.
- WILLIAMS (Edwin). — *Made in Germany*. Londres, 1897.
- YOUNG (sir Fred.). — *Imperial federation of Great Britain and its Colonies*. Londres, 1876.

ANNUAIRES ET DOCUMENTS OFFICIELS

- The British Empire Year Book*, Londres, E. Stanford.
- The Colonial Office list*, Londres, Harrison and Sons.
- The Statesman's Year Book*, Londres, Macmillan.
- The Commonwealth of Australia Constitution Bill* (with débats and appendices). Londres, 1900.
- Opinions of H. M's. Diplomatic and Consular Officers on British trade methods*. Darling and Son. Londres, 1898.
- Proceedings of a conference between the secretary of State for the Colonies and the Premiers of the self governing Colonies at the Colonial Office*, June and July 1897, (C. 8596.).
- Papers relating to a conference between the secretary of State for the Colonies and the prime ministers of self governing Colonies*, june to august 1902, (d. 1299).
- Statistical abstracts for the several colonial and other possessions of the United Kingdom*, Londres, Wyman and Sons.

ERRATA

<i>Page</i>	<i>Ligne</i>	<i>Au lieu de :</i>	<i>Lire.</i>
55	16	Camdem	Camden.
94	28	au ro	au roi.
98 (épigraphe)	6	anthorities	authorities.
111 (note 3)	2	che	chef.
173	25	(1)	(2)
196	1	Ella	Elle.
199	5	des gens	de gens.
229	5	18	23

